

**DIE ERHEBUNG EINER
ABGABE AUF DIE LUFTVERUNREINIGUNG
DURCH KRAFTFAHRZEUGABGASE**

Inaugural-Dissertation
zur Erlangung der Doktorwürde
der Rechtswissenschaftlichen Fakultät
der Albert-Ludwigs-Universität
zu Freiburg im Breisgau

vorgelegt von
Hans-Peter Korte
aus Nikolausdorf

1980

1979

DIE ERHEBUNG EINER ABGABE AUF DIE LUFTVERUNREINIGUNG DURCH KRAFTFAHRZEUGABGASE

Inaugural-Dissertation
zur Erlangung der Doktorwürde
der Rechtswissenschaftlichen Fakultät
der Albert-Ludwigs-Universität
zu Freiburg im Breisgau

vorgelegt von
Hans-Peter Korte
aus Nikolausdorf

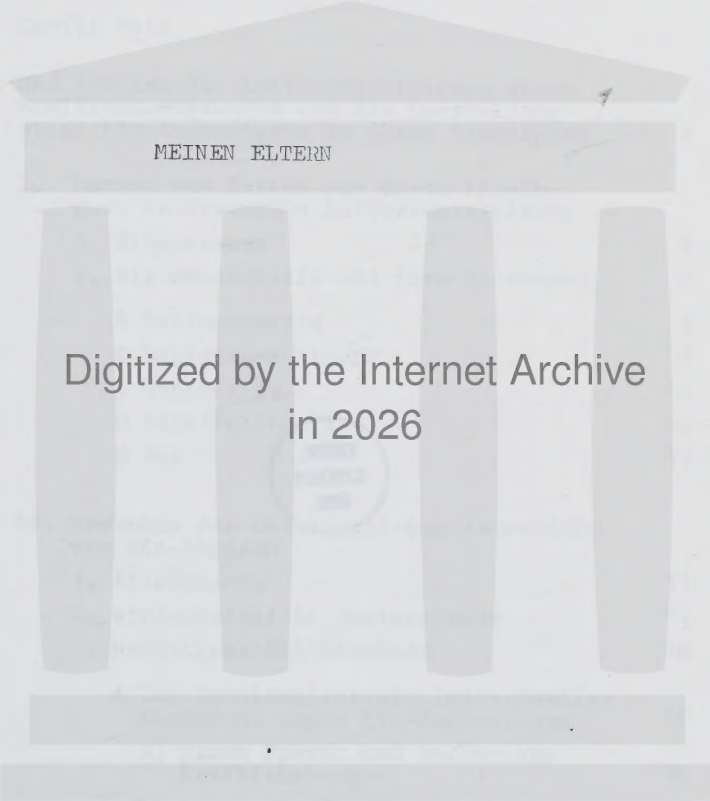
1980

Dekan: Professor Dr.Detlef Liebs

Referent: Professor Dr.Martin Bullinger

Korreferent: Professor Dr.Rainer Wahl

Tag der mündlichen Prüfung: 20. November 1979



MEINEN ELTERN

Digitized by the Internet Archive
in 2026



INHALTSVERZEICHNIS

SEITE

Einleitung

Fragestellung, Aufgabe und Anlage der Untersuchung	1
---	---

Erster Teil

Das Problem der Luftverunreinigung durch Kraftfahrzeugabgase und die Darstellung einer Kfz-Abgasabgabe in ihren Grundzügen	4
--	---

I. Umfang und Folgen der durch Kfz-Ab- gase verursachten Luftverunreinigung	
1. Allgemeines	4
2. Die Schadstoffe und ihre Wirkungen	8
A Kohlenmonoxid	8
B Kohlenwasserstoff	9
C Stickoxide	10
D Schwefeldioxid	10
E Ruß	11

II. Ursachen der unzulänglichen Vermeidung von Kfz-Abgasen	
1. Allgemeines	11
2. Wirtschaftliche Hintergründe	14
3. Rechtliche Hintergründe	16
A Zur Unzulänglichkeit individueller Ansprüche wegen Kfz-Immissionen	16
a) gegen Fahrer und Halter von Kraftfahrzeugen	16
b) gegen die Träger der Straßen	18
B Zur Unzulänglichkeit bestehender straßenverkehrsrechtlicher Regelungen	29

III. Eine Abgasabgabe als Maßnahme zur Vermeidung der Luftverunreinigung durch Kfz-Abgase	33
1. Allgemeines	
2. Die Ziele einer Kraftfahrzeug-Abgasabgabe	38
A Anreizeffekt	38
B Die Orientierung der Abgasabgabe an das gesamtgesellschaftliche Optimum	38
IV. Mögliche rechtliche Ansätze zur umwelt-ökonomisch optimalen Ausgestaltung eines Kfz-Abgasabgabe und deren Anwendungsmöglichkeit	42
1. Die Kraftfahrzeugsteuer	42
2. Die Mineralölsteuer	44
3. Besondere Abgabeformen	46
A Die Bemessung einer Abgabe nach dem Umfang und der Intensität der Straßennutzung	46
B Die Bemessung einer Abgabe nach den verursachten externen Effekten	46
a) Die Probleme der Messung und Zuordnung der Luftverunreinigung durch Kfz-Abgase	48
b) Bewertungsprobleme	50
C Die Bemessung einer Abgabe nach den Vermeidungskosten	51
D Eine Abgasabgabe nach dem Modell der Benutzung des Umweltguts Luft gegen Entgelt	53
a) Das Konzept	53
b) Einzelfragen zu Gestaltungselementen	58
aa) Abgabenschuldner	58
bb) Emissionsmessung	62
cc) Zielfindungsverfahren	63
dd) Restverschmutzung	67
ee) Verwendung des Abgabenaufkommens	68

Die rechtliche Ausgestaltung einer Kraftfahrzeug-Abgasabgabe nach dem Modell der Benutzung des Umweltguts Luft gegen Entgelt	70
I. Vorüberlegungen	70
II. Kurzer historischer Rückblick auf die rechtliche Situation der Luft	72
III. Zur Frage der Nutzungsfähigkeit der Luft	74
1. Nach zivilrechtlichen Vorschriften	74
2. Nach öffentlich-rechtlichen Vorschriften	78
IV. Die Prüfung der rechtlichen Zuordnung des Umweltmediums Luft	82
1. Die individuell-rechtliche Zuordnung	82
2. Zur Frage der öffentlich-rechtlichen Zuordnung	84
V. Die Einbeziehung der Luft in das Recht öffentlichen Sachen	88
1. Die Luft und der Sachbegriff des öffentlichen Sachenrechts	88
2. Zur Frage der Widmung des Umweltmediums Luft zur öffentlichen Sache und zur Frage des Widmungszwecks	92
A Die Widmung	92
B Widmungszweck	95
3. Die sachenrechtliche Qualifizierung der Luftnutzung durch Kraftfahrzeug-Abgase	97
4. Die Auswirkungen der Abgabenerhebung kraft öffentlicher Sachherrschaft auf die privatrechtlichen Positionen der Luft	102

Dritter Teil

Seite

Zur finanzverfassungsrechtlichen Systematisierung der Kraftfahrzeug-Abgasabgabe	104
I. Die rechtliche Bedeutung der Systemati- sierung	104
1. Kompetenzrechtliche Bedeutung	105
2. Folgerungen für die Ertragslosigkeit	109
II. Darstellung der fraglichen Abgabenarten	110
1. Steuern	110
2. Vorzugslasten (Gebühren, Beiträge)	111
3. Wirtschaftsverwaltungsrechtliche Sonderabgaben	114
III. Die Merkmale der Kfz-Abgasabgabe und ihre finanzrechtlichen Auswirkungen	116
1. Die Frage nach der Kategorisierung der Abgasabgabe als Steuer	117
A Entgeltcharakter	117
B Einnahmeerzielungszweck und Anreiz- wirkung	120
2. Zur Frage der Qualifizierung der Abgas- abgabe als Vorzugslast	125
A Gebühr	125
B Beitrag	126
3. Die Abgasabgabe als wirtschaftsver- waltungsrechtliche Sonderabgabe	129

Vierter Teil	Seite
Die grundrechtlichen und europarechtlichen Schranken der Kraftfahrzeug-Abgasabgabe	133
I. Vorbemerkung	133
II. Der allgemeine Gleichheitssatz als Schranke der Kfz-Abgasabgabe	134
1. Die Fragestellung	134
2. Die Abgasabgabe als Ausgleich für eine rechtlich und tatsächlich vorteilhafte Lage	137
3. Der Lenkungszweck der Abgasabgabe und der Gleichheitssatz	141
4. Das Gleichbehandlungsgebot im Hinblick auf andere Quellen der Luftverunreinigung	142
5. Die Beachtung des Gleichheitssatzes bei den einzelnen Abgabepflichtigen	145
III. Die Freiheit der Berufsausübung als Schranke der Kraftfahrzeug-Abgasabgabe	149
IV. Die Eigentumsgarantie als Schranke der Kraftfahrzeug-Abgasabgabe	153
V. Europarechtliche Schranken der Kraftfahrzeug-Abgasabgabe	159
Zusammenfassung	175
Anhang: Entwurf eines Gesetzes über die Erhebung einer Abgabe auf Kraftfahrzeugabgase	180

LITERATURVERZEICHNIS

- Achterberg, Norbert, Die Annex-Kompetenz, DÖV 1966, S.695 ff.
- Ackermann, K. / Geschka, D. / Karsten, D., Gutachten zur Gesamtbelastung der Volkswirtschaft durch das Umweltschutzprogramm der BRD, zu BT-Drucksache VI/2710
- Albert, Günther, Die Gemeinverträglichkeit im Wegerecht, Diss. Würzburg 1968
- Ambos, Horst, Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Erhebung von Verwaltungsgebühren in Rheinland-Pfalz auf gewerblichem Gebiet, DÖV 1961, S.180 ff.
- v. Arnim, Hans Herbert, Verfassungswidrigkeit des Konjunkturzuschlags wegen Ungeeignetheit?, BB 1970, S.1127 ff.
- Auto und Umwelt, Das Gutachten des Rats von Sachverständigen für Umweltfragen vom September 1973, Stuttgart, Mainz 197
- Bachof, Otto, Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaats. Der soziale Rechtsstaat in verwaltungsrechtlicher Sicht, VVDStRL, H.12 (1954), S.38 ff. (abgedruckt auch in: Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit, Hrsg. E. Forsthoff, Darmstadt 1968, S.201 ff.
- ders., Der Verfassungsrichter zwischen Recht und Politik, Tübingen 1963, S.41 ff.
- Badura, Peter, Wirtschaftsverfassung und Wirtschaftsverwaltung, Frankfurt a.M. 1971
- ders., Eigentum im Verfassungsrecht der Gegenwart, in: Verhandlungen des 49. DJT, Bd.II (Sitzungsberichte), 2.Teilband, München 1972, Teil I, S.5 ff.
- ders., Der Eigentumsschutz des eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetriebs, AöR 98 (1973), S.153 ff.
- ders., Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu den verfassungsrechtlichen Grenzen wirtschaftspolitischer Gesetzgebung im sozialen Rechtsstaat, AöR 92 (1967), S.382 ff.
- ders., Beitrag "Wirtschaftsverwaltungsrecht", in: Besonderes Verwaltungsrecht, hrsg. von Ingo von Münch, 3.Aufl., Frankfurt 1972, S.239 ff.
- ders., Auftrag und Grenzen der Verwaltung im sozialen Rechtsstaat, DÖV 1968, S.446 77.

- Bahke, Erich, Stadtverkehr der Zukunft, in: Umschau in Wissenschaft und Technik, 1973, Heft 21, S.658 ff.
- Baltes, Joachim, Immissionsgrenzwerte und Art.2 Abs.2 GG, BB 1978, S.130 ff.
- Barth, Kuno, Vermögensbeteiligungsabgabe - Enteignung der Unternehmen auf Raten?, Düsseldorf 1971 (Teilabdruck auch in DB 1970, S.2389 ff.; 1971, 68 ff., 161 ff., 257 ff., 592 ff., 642 ff., 739 ff., 833 ff., 980 ff.
- ders., Die betriebliche Besteuerung im Rahmen der gegenwärtigen Finanz- und Steuerpolitik, DB 1971, S.1373 ff.
- Bartlsperger, Richard, Verkehrssicherungspflicht und öffentliche Sache, Hamburg 1970
- ders., Die Bundesfernstraßen als Verwaltungsleistung, Bonn/Bad Godesberg 1969
- ders., Kommentar zum Bonner Grundgesetz (Bonner Kommentar), Zweitbearbeitung zu Art.90 GG, Hamburg 1950 ff., 23. Lieferung, Juli 1969
- Baur, Fritz, Zu der Terminologie und einigen Sachproblemen der "vorbeugenden Unterlassungsklage", JZ 1966, S.384 ff.
- Becker, Enno / Riewald, Alfred / Koch, Carl, Reichsabgabenordnung, 9.Aufl., Band 1, Köln-Berlin-Bonn-München 1963
- Beckermann, Wilfried, Naturwissenschaftler, Wirtschaftswissenschaftler und Umweltkatastrophe, Tübingen 1972
- Beehlke, K., Die Verminderung der Emissionen im Straßenverkehr, in: Internationales Verkehrswesen, Jg.23 (1971), Heft 6, Frankfurt 1971, S.140 ff.
- Bellstedt, Christoph, Verfassungsrechtliche Grenzen der Wirtschaftslenkung durch Steuern (dargestellt am Berlin-Hilfe-Gesetz), Schwetzingen 1962
- Benda, Ernst, Die aktuellen Ziele der Wirtschaftspolitik und die tragenden Grundsätze der Wirtschaftsverfassung, NJW 1967, S.849 ff.
- Benda, Ernst / Kreuzer, Karl, Verfassungsrechtliche Grenzen der Besteuerung, DStZ (A) 1973, S.49 ff.
- Bericht über die Ausgleichsabgaben auf Verbrauchsgüter und die Förderung umweltfreundlicher Produktionsprozesse, BR-Drucks, 280/74
- Bihr, Dietrich, Die Durchführung der Wehrpflicht in der Bundesrepublik Deutschland und die mögliche Erhebung einer Wehrdienstausgleichsabgabe (Wehrsteuer) als Ausgleich für nicht abgeleisteten Wehrdienst, Diss.Mannheim 1973

- Binswanger, Hans Christoph, Eine umweltkonforme Wirtschaftsordnung, in: Umweltschutz und Wirtschaftswachstum. Symposium der Hochschule St.Gallen 1971, Frauenfeld 1972, S.127 ff.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang, Diskussionsbeitrag zum Thema: "Grundrechte im Leistungsstaat", in: VVDStRL, H.30 (1972) S.160 ff.
- Böhm, Franz, Wirtschaftsordnung und Staatsverfassung, Tübingen 1950
- Boehm, Volker, "Die Abwasserabgabe ist ein Anfang", in: Umwelt 1976, Heft 4, S.258 ff.
- Börner, Bodo, Rechtliche und organisatorische Maßnahmen zur Erreichung eines optimalen Umweltschutzes, in: Energie-wirtschaftliche Tagesfragen, 24.Jg. (1974), Heft 12, S.615 ff.
- Boisseree, Klaus, Darstellung der Gesamtproblematik, in: Umweltschutz II, Luftverunreinigung und Abfallbeseitigung. Aus der öffentlichen Anhörung des Deutschen Bundestages, S.11 ff., Bonn, Presse und Informationszentrum des Deutschen Bundestages, 1972 (Zur Sache 1972, 3)
- Boisseree, Klaus / Oels, Franz, Immissionsschutzrecht in Nordrhein-Westfalen, Siegburg 1962
- Bohley, Peter, Öffentliche Abgaben für regelmäßiges Dauerparken - ein Problem der Verkehrssteuerung, FinArch (n.F.) 28, S.280 ff.
- Bonus, Helmut, Ist die baden-württembergische Feuerwehrrabgabe eine Steuer im Sinne des Grundgesetzes?, Diss.Heidelberg 1967
- v. Borries, D.F.W. / Kremeyer, A. / Bechtold, H. / Eversheim W., Umweltschutz und Technik, Dortmund 1975
- Bräuer, Karl, Finanzsteuern, Zwecksteuern und Zweckzuwendungen von Steuererträgen, Schriften des Vereins für Sozialpolitik, 174.Band, Finanzwissenschaftliche Untersuchungen, 2.Teil, München und Leipzig 1928
- Breuer, Rüdiger, Öffentliches und privates Wasserrecht, München 1976

- Brodersen, Carsten, Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zum Steuerrecht, in FR 1964, S.359 ff.
- ders., Nichtfiskalische Abgaben und Finanzverfassung, in: Verfassung, Verwaltung, Finanzen, Festschrift für G. Wacke, Köln-Marienburg, 1972, S.103 ff.
- Brohm, Winfried, Strukturen der Wirtschaftsverwaltung, Stuttgart 1969
- Bruns, W., Die Bedeutung der Europäischen Kraftfahrzeugabgasrichtlinie für die Reinhaltung der Luft, Sonderdruck aus: Bundesgesundheitsblatt 1970, Nr.13, Berlin, Göttingen, Heidelberg 1970, S.175 ff.
- ders., Die Maßnahmen zur Verminderung der Verunreinigung der Luft durch Kraftfahrzeugabgase, Sonderdruck aus: Bundesgesundheitsblatt 1970, Berlin, Göttingen, Heidelberg 1970, S.253 ff.
- Bull, Hans Peter, Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz, Frankfurt/M. 1973
- Bulling, Manfred / Finkbeiner, Otto, Wassergesetz Baden-Württemberg, Kommentar, Stuttgart 1968
- Bullinger, Martin, Zum Verhältnis von Bundesaufsicht und Bundesstreue, AöR 87 (1962), S.488 ff.
- ders., Staatsaufsicht in der Wirtschaft, VVDStRL Heft 22 (1963), Berlin 1965, S.264 ff.
- ders., Die Enteignung zugunsten Privater, in: Der Staat (1966) S.449 ff.
- ders., Öffentliches Recht und Privatrecht, Studien über Sinn und Funktionen der Unterscheidung, Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz 1968
- ders., Verkehrswirtschaftliche Planung für Mineralölfernleitungen, Frankfurt-Berlin 1969
- ders., Beamtenrechtliche Zusagen und Reformgesetzgebung. Zur Fortgeltung von Berufungsvereinbarungen unter dem baden-württembergischen Hochschulgesetz, Frankfurt 1972
- ders., Ungeschriebene Kompetenzen im Bundesstaat. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Zuständigkeit von Bund und Ländern kraft Sachzusammenhangs und kraft Natur der Sache, AöR 96 (1971), S.237 ff.
- ders., Besprechung von: Lerche, Peter, Übermaß und Verfassungsrecht. Zur Bindung des Gesetzgebers an die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und der Erforderlichkeit, 1961, in: Der Staat 5 (1966), S.379 ff.

- Bullinger, Martin, Rechtsfragen des Verursacherprinzips beim Umweltschutz, in: Bullinger / Oberhauser / Rincke / Schmidt, Das Verursacherprinzip und seine Instrumente. Eine interdisziplinäre Untersuchung. Heft A 24 der Beiträge zur Umweltgestaltung, Berlin 1974
- ders., Haftungsprobleme des Umweltschutzes aus der Sicht des Verwaltungsrechts, VersR 1972, S.599 ff.
- ders., Umweltrechtliches Verursacherprinzip und Raumordnung, in: Festschrift für W. Weber zum 70. Geburtstag, Berlin 1974, S.663 ff.
- Gansier, Dieter, Ökonomische Grundprobleme des Umweltschutzes Berlin, Bielefeld, München 1975
- Caspary, Roland A., Ein deutsches Filmförderungsgesetz. Zum eingebrachten Entwurf eines Gesetzes über Maßnahmen zur Förderung des deutschen Films, FuR 1967, S.68 ff., 100 ff., 193 ff.
- Chlosta, Joachim, Der Wesensgehalt der Eigentumsgewährleistung, Berlin 1975
- Dahme, Heinz, Zur Zweckmäßigkeit und Zulässigkeit von Gebühren für die Gewässerbenutzung, in: Die Wasserwirtschaft, 1970, S.316 ff.
- ders., Abwasserabgabengesetz, Textausgabe mit Einführung und umfangreichen Erläuterungen, Kissing 1976
- Därr, Manfred, Ist die Ausgleichsabgabe nach dem Dritten Verstromungsgesetz eine unzulässige Steuer?, Energiewirtschaftliche Tagesfragen 1975, S.33 ff.
- Dausen, Manfred A., Die Grenze zwischen Luftraum und Weltraum als Gegenstände rechtlicher Regelung, Diss. Würzburg 196
- ders., Die Grenze des Staatsgebietes im Raum, Berlin 1972
- Deischl, Erwin, Umweltbeanspruchung und Umweltschäden durch den Verkehr in der Bundesrepublik Deutschland, München 1972
- Dellmann, Hansjörg, Zur Problematik eines "Grundrechts auf menschenwürdige Umwelt", DÖV 1975, S.588 ff.
- Dicke, Detlev Christian, Die wesentlichen Elemente der milchwirtschaftlichen Marktordnung und ihre verfassungsrechtliche Zulässigkeit, DÖV 1968, S.163 ff.
- Dollinger, H., Die totale Autogesellschaft, München 1972
- Drews, Bill / Wacke, Gerhard, Allgemeines Polizeirecht, 7. Auflage, Berlin, Köln, München, Bonn 1961

- Dreyhaupt, Franz-Josef, Stellungnahme zu Fragen der Technologie, in: Umweltschutz II, Luftreinhaltung und Abfallbeseitigung. Aus der öffentlichen Anhörung des Deutschen Bundestages (Zur Sache 1972/3), Bonn 1972, S.36f.
- ders., Kampf der SO_2 -Emission nach dem Stand der Technik. Praxisreife Rauchgasentschwefelung für Ölkraftwerke, Umwelt 1972, Heft 1, S.37
- Echterhölter, Rudolf, Rezension: K.H. Friauf, Verfassungsrechtliche Grenzen der Wirtschaftslenkung und Sozialgestaltung durch Steuergesetze, BB 1966, S.1111
- Ehle, Dietrich, Die verfassungsrechtliche Bedeutung des Kostendeckungsprinzips im Gebührenrecht, DÖV 1962, S.45 f.
- Ehle, Dietrich / Meier, Gerd, EWG-Warenverkehr, Außenhandel-Zölle-Subventionen, Köln 1971
- Ehlermann, Claus-Dieter, Wirtschaftslenkung und Entschädigung, Heidelberg 1957
- Ehlers, Otto, Die Stellung der Gebühr im Abgabensystem, FinArch a.F. 13 (1896), S.439 ff.
- Eickel, Karl Heinz / Jud, Siegfried, Umweltkosten des Verkehrs, in: Umwelt 1974, Heft 4, S.17 ff.
- Engelken, Klaus, Ist der Planungswertausgleich verfassungswidrig?, DÖV 1976, S.8 ff.
- Entwurf eines Gesetzes über Abgaben für das Einleiten von Abwasser in Gewässer, in: BT-Drucksache 7/2273, Bonn-Bad-Godesberg 1974
- Eyben, Bodo, Die Abgabenform des Beitrags und ihre praktischen Schwerpunkte, Diss. Göttingen 1969
- Faehling, Jürgen, Die Eigentumsgewährleistung durch Art.14 des Grundgesetzes als Schranke der Besteuerung, Diss. Hamburg 1965
- Fecher, Hans, Probleme der Zweckbindung öffentlicher Einnahmen, Berlin 1963
- Feigenbutz, Gerhard, Die Bindungen des Post- und Fernmeldewesens an und durch das Rechtsinstitut der Gebühr, Berlin 1977
- Feldhaus, Gerhard, Konturen eines modernen Umweltschutzrechts, DÖV 1974, S.613 ff.
- ders., Recht der Luftreinhaltung und der Lärmbekämpfung im Umbruch, Der Landkreis 1972, S.291 ff.

- Feldhaus, Gerhard, Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung nach geltendem Recht, Staats- und Kommunalverwaltung 1971, S.169 ff.
- ders., Bundesimmissionsschutzrecht, Kommentar, 2.Aufl., Stand: 11.Erg.-Lieferung (August 1977), Wiesbaden 1970/1977
- ders., Umweltschutz, Luftreinhaltung, Lärmbekämpfung, Köln 1971
- Firnhaber, Burkard, Möglichkeiten zur Erhebung von Benutzungsgebühren bei Gewässereinleitung, in: ZfW 1971, S.100 ff.
- Fischerhoff, Hans, Öffentliche Versorgung mit Wasser, Gas, Elektrizität und öffentliche Verwaltung, DÖV 1957, S.305 ff.
- Fleiner, Fritz, Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts, 8.Aufl., Tübingen 1928
- Flickinger, Hans Georg / Summerer, Stefan, Voraussetzungen erfolgreicher Umweltplanungen in Recht und Verwaltung, Göttingen 1975
- Flume, Werner, Besteuerung und Wirtschaftsordnung, StbJb 1973/74, S.53 ff.
- Fobbe, Klaus, Gemeindegebrauch und Kraftverkehr, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1965
- Forsthoff, Ernst, Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaats, VVDStRL, H.12 (1954), S.8 ff. (abgedruckt auch in: Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit, Hrsg. E.Forsthoff, Darmstadt 1968, S.165 ff.)
- ders., Diskussionsbeitrag zum Thema: "Die Finanzverfassung im Rahmen der Staatsverfassung", VVDStRL, H.14 (1956), S.84 f.
- ders., Die Verwaltung als Leistungsträger, Stuttgart und Berlin 1938; 1. u. 4.Kap. auch abgedruckt in: Rechtsfragen der leistenden Verwaltung, Stuttgart 1959, S.22 ff.
- ders., Die Verfassungswidrigkeit des Investitionshilfegesetzes, Rechtsgutachten, Selbstverlag des Verbandes der weiterverarbeitenden Industrie, Lüdenscheid, o.J. (1953)
- ders., Zur verfassungsrechtlichen Problematik der Investitionshilfe, in: BB 1953, S.421 ff.
- ders., Der Entwurf eines Zweiten Vermögensbildungsgesetzes. Eine verfassungsrechtliche Würdigung, BB 1965, S.381 ff.
- ders., Zur Lage des verfassungsrechtlichen Eigentumsschutzes, in: Festschrift für Th. Maunz, München 1971, S.89 ff.

- Forsthoff, Ernst, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Bd.I, Allgemeiner Teil, 10.Aufl., München 1973
- Fortnagel, M., Dieselmotoren mit geringer Schadstoffemission, in: Umschau in Wissenschaft und Technik, 1973, Heft 23, S.736 ff.
- Frammheim, Diederich, Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit interventionistischer Steuergesetze im Hinblick auf Art.12 Abs.1 GG, Diss. Köln 1971
- Freitag, Dieter / Hansen, Knud / Markert, Kurt / Strauch, Volkmar, Umweltschutz und Wettbewerbsordnung, Frankfurt 1973
- Frey, Bruno S., Umweltökonomie, Göttingen 1972
- Frey, Peter, Luftverunreinigung oder Verwitterung? Streit um den Zerfall von Baudenkmalen, in: Umwelt, 1973, Heft 2, S.22 ff.
- Friauf, Karl Heinrich, Verfassungsrechtliche Grenzen der Wirtschaftslenkung und Sozialgestaltung durch Steuergesetze, Tübingen 1966
- ders., Steuergesetzgebung und Eigentumsgarantie, JurA 1970, S.299 ff.
- ders., Bemerkungen zur verfassungsrechtlichen Problematik des Subventionswesens, DVBl. 1966, S.729 ff.
- ders., Eigentumsgarantie, Geldentwertung und Steuerrecht, StbJb 1971/72, Köln 1972, S.425 ff.
- ders., Polizei- und Ordnungsrecht, in: Besonderes Verwaltungsrecht, 3.Aufl., Frankfurt a.M. 1972, S.141 ff.
- ders., Zur Rolle der Grundrechte im Interventions- und Leistungsstaat, DVBl. 1971, S.674 ff.
- ders., Sondersteuern als verfassungsgerechtes Mittel zur Eindämmung des Straßengüterverkehrs?, in: BB 1967, S.1345
- ders., Besteuerung von Kapitaleinkünften und Geldentwertung, in: StuW 1975, S.260 ff.
- ders., Öffentliche Sonderlasten und Gleichheit der Steuerbürger, in: Festschrift für H.Jahrreiss, Köln, Berlin, Bonn, München 1974, S.45 ff.

- Friauf, Karl Heinrich, Steuergesetzgebung als Instrument der Bodenordnung. Zur Diskussion über die Einführung einer Bodenwertzuwachssteuer und eines Planwertausgleichs, DVBl. 1972, S.652 ff.
- ders., Unternehmenseigentum und Wirtschaftsverfassung, DÖV 1976, S.624 ff.
- Friesecke, Albrecht, Die Gemeinverträglichkeit im Wasserrecht DVBl. 1960, S.711 ff.
- Fröhler, Ludwig, Das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb, GewArch 1972, S.113 ff.
- Frotscher, Werner, Probleme des öffentlichen Sachenrechts, VerwArch 62 (1971), S.153 ff.
- Gässler, Willi, Möglichkeiten zur Erhebung von Benutzungsgebühren bei Gewässereinleitungen, in: ZfW 1971, S.105 ff.
- Gallwas, Hans-Ulrich, Faktische Beeinträchtigungen im Bereich der Grundrechte, Berlin 1970
- Ganschezian-Finck, Gurgin, Öffentlicher Verkehr auf Privatwegen, NJW 1963, S.1808 ff.
- ders., Anliegergebrauch im Luftraum, DÖV 1976, S.305 ff.
- Garber, Luftverunreinigung und ihre Wirkungen, Berlin 1967
- Geitmann, Roland, Bundesverfassungsgericht und "offene" Normen. Zur Bindung des Gesetzgebers an Bestimmtheitserfordernisse, Berlin 1971
- Gentz, Manfred, Zur Verhältnismäßigkeit von Grundrechtseingriffen, NJW 1968, S.1600 ff.
- Gieseke, Paul, Grundfragen einer rechtsstaatlichen Wassergesetzgebung, DÖV 1958, S.324 ff.
- ders., Eigentum und Grundwasser, Köln, Opladen 1959
- Gieseke, Paul / Wiedemann, Werner, Wasserhaushaltsgesetz, Kommentar, 2.Aufl., München 1971
- Giesler, Volkmar, Nachträgliche Anordnung an Gewerbebetriebe zum Zwecke des Immissionsschutzes, Diss. Göttingen 1974
- Götz, Volkmar, Wirtschaftsverwaltungsrechtliche Ausgleichsabgaben, AöR, 85.Bd. (1960), S.200 ff.
- ders., Die Staatsaufgaben in der Verfassungsordnung, JZ 1969, S.89 ff.

- Gronas, Jürgen, Grundzüge einer Verwaltungskostenrechnung, Baden-Baden 1976
- Grabitz, Eberhard, Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, AöR 98 (1973), S.568 ff.
- Grefen, Klaus, Feinstäube gefährden den Städter, in: Umwelt 1974, Heft 4, S.22 ff.
- Grimm, Claus, Besteuerung und Grundgesetz, Stuttgart 1959
- Groebe v.d., Klaus / Boeckh v. Hans / Thüsing, Jochen, Kommentar zum EWG-Vertrag, 2.Aufl., Baden-Baden 1974
- Grunewald, A., Kann der Verkehr umweltfreundlicher werden?, Berlin 1973
- Häberle, Peter, Grundrechte im Leistungsstaat, VVDStRL, H30 (1972), S.43 ff.
- Haller, Heinz, Die Steuern. Grundlinien eines rationalen Systems öffentlicher Abgaben, Tübingen 1964
- Hamann, Andreas, Zweifelsfragen zum Investitionshilfegesetz, NJW 1952, S.641 ff.
- ders., Rezension: K.E. Roth. Die öffentlichen Abgaben und die Eigentumsgarantie im Bonner Grundgesetz 1958, BB 1960, S.1211
- Hansmeyer, Karl-Heinrich, Volkswirtschaftliche Kosten des Umweltschutzes, in: Giersch, H. (Hrsg.), Das Umweltproblem in ökonomischer Sicht, Tübingen 1974
- Hansmeyer, Karl Heinrich / Fürst, Dietrich, Die Gebühren. Zur Theorie eines Instrumentariums der Nachfragelenkung bei öffentlichen Leistungen, Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz 1968
- Hardinghaus, Herbert, Öffentliche Sachherrschaft und öffentliche Sachwaltung, Berlin 1966
- Haselau, Klaus, Die Freiheit der Straße als Rechtsproblem, Bielefeld 1960
- Heigl, Ludwig, Von der Gewerbeordnung zum Bundes-Immissionsschutzgesetz, BayVBl. 1974, S.244 ff.
- Herbig, Gottfried, Die öffentlichen Einrichtungen im sozialen Rechtsstaat der Gegenwart, Berlin 1970
- Hesse, Helmut, Art und Ursachen der externen Verluste, Wirtschaftsdienst, Jahrgg. 50 (1970), S.633 ff.
- Hesse, Konrad, Der Gleichheitsgrundsatz im Staatsrecht, AöR77 (1951/52), S.167 ff.
- ders., Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 10. Aufl., Heidelberg-Karlsruhe 1977

- v.d. Heydte, Friedrich August, Grundgesetz und konfiskatorische Steuer: Randnotizen zum Problem der "offenen Flanke" der Eigentumsgarantie, in: Festschrift für H. Paulic Köln 1973, S.267 ff.
- Heymann, Wilhelm, Wesen und Notwendigkeit der öffentlichen Anstalt, Berlin 1950
- Hörger, Helmut, Entgelt und Gebühr bei staatseigenen Gewässern in Bayern, Diss. München 1966
- Hofmann, Max, Luftverkehrsgesetz, Kommentar, München 1971
- Hollmann, H., Rechtsschranken der Globalsteuerung - Probleme der normativen Kontrolle der Konjunkturpolitik, DB 1973 S.1633 ff.
- Honert, Siegfried, Abwasserabgaben. Eine rechtsvergleichende Untersuchung eines indirekten Mittels zur Durchsetzung der Ziele des Gewässerschutzes, Diss. Bonn 1974
- ders., Erhebung und Verwendung von Abwasserabgaben in ausländischen Staaten, Berlin 1973
- Hoppe, Werner, Eingriff in gewerbliche Betriebe durch Anordnung von Schutzmaßnahmen, BB 1966, S.1372 ff.
- ders., Die "wirtschaftliche Vertretbarkeit" im Bundesimmissionsschutzgesetz, NJW 1977, S.1849 ff.
- ders., Das Ermessen bei der Erteilung baurechtlicher Ausnahmen und Befreiungen, DVBL. 1969, S.340 ff.
- Huber, Ernst Rudolf, Zur Problematik des Gemeingebrauchs an öffentlichen Straßen, DÖV 1955, S.129 ff.
- Huber, Ludwig, Finanzverfassung und Vermögensbeteiligungsabgabe, DStZ (A) 1974, S.131 ff.
- Hübschmann, Walter / Hepp, Ernst / Spitaler, Armin, Kommentar zur Reichsabgabenordnung, Finanzgerichtsordnung und den Nebengesetzen, Bd.I, 1.-6.Aufl., Köln 1951/74, 80.Lieferung Juli 1975
- Hundertmark, Dieter, Die Rechtsstellung der Sondernutzungsberechtigten im Wasserrecht, Göttingen 1967
- Ipsen, Hans Peter, Rechtsfragen der Investitionshilfe, AöR, 78.Bd. (1952/53), S.284 ff.
- ders., Das Bundesverfassungsgericht und das Privateigentum, AöR, 91.Bd. (1966), S.86 ff.
- ders., Enteignung und Sozialisierung, VVDStRL, H.10 (1952), S.74 f.
- ders., Zur Legalität des Werbefernsehens, NJW 1963, S.2049 f
- ders., Europäisches Gemeinschaftsrecht, Tübingen 1977

- Ipsen, Hans Peter, Die Rundfunkgebühr, 2.Aufl., Hamburg 1958
- ders., Bundesausgleichsabgaben zur Wirtschaftslenkung. Zur bundesgesetzlichen Abschöpfbarkeit von "windfall profits" aus inländischer Erdöl- und Erdgasgewinnung, DVBl. 1976, S.653 ff.
- ders., Gesetzliche Bevorratungspflicht Privater, AöR Bd.90 (1965) S.393 ff.
- Isensee, Josef, Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht, Berlin 1968
- ders., Umverteilung durch Sozialversicherungsbeiträge, Berlin 1973
- ders., Die typisierte Verwaltung, Berlin 1976
- Jagusch, Heinrich, Straßenverkehrsrecht, 22.Aufl., München 1976
- Janssen, Bernd, Umweltverschmutzung. Krise der Marktwirtschaft?, Frankfurt a.M., Köln 1976
- Jhering, Rudolf, Zur Lehre von den Beschränkungen des Grundeigentümers im Interesse der Nachbarn, in: Jahrbücher für die Dogmatik des heutigen römischen und deutschen Privatrechts (Jherings Jahrbücher), 6.Band (1863), S.81 ff.
- Jarras, Hans, Probleme des Beitragsrechts, insbesondere im Bereich der Wasserwirtschaft, BB 1977, S.192 ff.
- Jecht, Hans. Die öffentliche Anstalt, Wandlungen und gegenwärtige Struktur, Berlin 1963
- Jellinek, Walter, Verwaltungsrecht, 3.Aufl., unveränderter Neudruck, Offenburg 1948
- Jöhr, Walter A., Die Nationalökonomie vor neuen Aufgaben, in: Umweltschutz und Wirtschaftswachstum - Symposium für wirtschaftliche und rechtliche Fragen des Umweltschutzes an der Hochschule St.Gallen 1971, Frauenfeld 1972
- Jorissen, Dieter H., Motorenbauer am Scheidewege, in: Umwelt 1972, Heft 5, S.48 ff.
- ders., Autoabgase ... und dann Wasserstoff, in: Umwelt 1975, Heft 1, S.41, ff.
- Jost, Wilhelm, Globale Umweltprobleme, Darmstadt 1974
- Jung, Hermann, Luftverunreinigung und industrielle Staubbekämpfung, Berlin 1965
- Jung, Karl / Cramer, Horst H., Das neue Schwerbehindertengesetz, München 1974

- Jürgensen, Harald, Studie zur Ermittlung der "sozialen Kosten" der Umweltverschmutzung, Hamburg 1973
- ders., Grundsätze und Strategien von Umweltschutzmaßnahmen, Wirtschaftsdienst 1972, S.245 ff.
- ders., Zielkonflikte zwischen Wirtschaftswachstum und Umweltschutz, Frankfurt 1975
- Jürgensen, Harald / Jaeschke, K.-P., u.a., Operationale Verfahren zur Anwendung des Social-Costs-Prinzips im Umweltschutz, Gutachten erstellt dem Bundesminister des Innern, Hamburg 1971
- Kabelitz, Klaus Robert - Köhler, Axel, Abgaben als Instrument der Umweltschutzpolitik, Köln 1977
- Kaiser, Joseph H., Verfassungsrechtliche Eigentumsgewähr, Enteignung und Eigentumsbindung in der Bundesrepublik Deutschland, in: Staat und Privateigentum, Köln, Berlin 1960, S.5 ff.
- ders., Mark ist nicht mehr gleich Mark. Der Schutz des Eigentums in der Inflation, in: Festschrift für E.R.Huber, Göttingen 1973, S.237 ff.
- Kepp, Karl William, Sozialkosten, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, 9.Band, Göttingen 1956, S.524 ff.
- ders., Volkswirtschaftliche Kosten der Privatwirtschaft, deutsche Übersetzung des amerikanischen Originals: The Social Costs of Private Enterprise, Cambridge, Mass 1950, von B. Fritsch, Tübingen, Zürich 1958
- ders., Staatliche Förderung "umweltfreundlicher" Technologien, Göttingen 1976
- Kausch, Hans-Gerd, Grundzüge des Umweltrechts der USA am Beispiel der Luftreinhaltung, Berlin 1972
- Kehden, Max I., The Ocean Development Tax, in: From the Law of the Sea towards an Ocean Space Regime, Hamburg 1972
- Kentner, Wolfgang / Müller-Steineck, Eberhard, Ökonomische Aspekte der Humanökologie, in: Grundlagen einer Umweltschutzpolitik, Bonn 1972
- Keune, Heinz, Wirtschaftslenkung durch Umweltschutzmaßnahmen in: Wirtschaftsrecht 1973, S.377 ff.
- ders., Die "Umlage" der Abwasserabgabe. Bewährungsprobe für das Verursacherprinzip, in: Umwelt 1974, Heft 4, S.15 f
- Keune, Heinz / Freiherr von Lersner, Heinrich, Diskussion um die Abwasserabgabe, in: Umwelt 1973, Heft 4, S.22 ff.

- Kimminich, Otto, Das Recht des Umweltschutzes, München 1972
- ders., Erweiterung des verfassungsrechtlichen Eigentumsbegriffs?, in: Der Staat, 14.Bd. (1975), S.397 ff.
- ders., Kommentar zum Bonner Grundgesetz (Bonner Kommentar), Drittbearbeitung zu Art.14 GG, Hamburg 1950 ff., 35.Lieferung April 1976
- Kirchhof, Paul, Besteuerungsgewalt und Grundgesetz, Frankfurt/M. 1973
- Kirchhof, Paul / Walter, Mannfried, Die verfassungsrechtliche Problematik des rückzahlbaren Konjunkturzuschlags, NJW 1970, S.1575 ff.
- Klein, Eberhard, Umweltschutz im völkerrechtlichen Nachbarrecht, Berlin 1976
- Klein, Franz, Gleichheitssatz und Steuerrecht, Köln-Marienburg 1966
- Klein, Hans H., Ein Grundrecht auf saubere Umwelt?, in: Festschrift für Werner Weber, Berlin 1974, S.643 ff.
- ders., Überlegungen zur Verfassungsmäßigkeit der "einfachen" Notstandsgesetze, BB 1967, S.297 ff.
- Klein, Friedrich, Eigentumsgarantie und Besteuerung, StuW 1966, Sp. 433 ff.
- ders., Bonner Grundgesetz und Rechtssaat, ZfgesStW, 106.Bd. (1950), S.390 ff.
- ders., Artikel 14 des Bonner Grundgesetzes als Schranke steuergesetzlicher Intervention, in: Theorie und Praxis des finanzpolitischen Interventionismus, Festschrift für F. Neumark, Tübingen 1970, S.229 ff.
- ders., Bodenwertzuwachssteuer und Art.14 des Grundgesetzes, DÖV 1973, S.433 ff.
- Kleindienst, Bernhard, Der privatrechtlich Immissionsschutz nach § 906 BGB, Tübingen 1964
- Kleinhorst, "Nicht ohne Zwang und Kontrolle". Zum Haering Luftreinhaltung, in: Umwelt 1971, Heft 4, S.17 ff.
- Kleinwächter, Friedrich, Gebühren und Verkehrssteuern, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, 3.Folge, Band 29, Jena 1905, S.433 ff.

- Kloepfer, Michael, Die lenkende Gebühr, in: AöR, 97.Bd. (1972), S.232 ff.
- ders., Steuerinterventionismus und Verfassungsrecht, in: StuW 1972, S.176 ff.
- ders., Umweltschutz durch Abgaben, DÖV 1975, S.593 ff.
- ders., Das Geeignetheitsgebot bei wirtschaftslenkenden Steuergesetzen, NJW 1971, S.1585 ff.
- ders., Zum Umweltschutzrecht in der Bundesrepublik Deutschland. Problematik, Bestandsaufnahme, Informationen, Percha 1972
- Knies, Wolfgang, Steuerzweck und Steuerbegriff. Eine dogmengeschichtliche und kompetenzrechtliche Studie, München 1976
- Kodal, Kurt, Die Parkuhr und die Parkgebühr, NJW 1962, S.480 ff.
- Kölble, Josef, Staat und Umwelt. Zur Grundstruktur des rechtlichen Instrumentariums der Umweltsicherung, DÖV 1977, S.1 ff.
- Köttgen, Arnold, Verwaltungsrecht der öffentlichen Anstalten, VVDStRL H.6 (1929), S.105 ff.
- Kolb, Fritz, Die Wasserversorgung und der Gewässerschutz im neuen Bundes- und Landesrecht, Berlin 1968
- Kollmar, Hans, Das Problem der staatlichen Lenkung und Beeinflussung des rechtsgeschäftlichen Verkehrs, Tübingen 1961
- Krause-Ablass, Günter B., Zur Frage der Verfassungsgemäßheit des Konjunkturzuschlags, StuW 1970, Sp.707 ff.
- ders., Verfassungsrechtliche Grundlagen und Grenzen der Erbschaftsbesteuerung, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 16.Jg., Tübingen 1971, S.194 ff.
- Kreft, Gerhart, Die begriffliche Abgrenzung von Steuer und Gebühr, Diss. Göttingen 1968
- Kröger, Klaus, Sparzinsbesteuerung und Geldentwertung, NJW 1973, S.1017 ff.
- Krohn, Günter, Zulässigkeit und Grenzen der Überwälzung von Steuerabführungspflichten auf private Unternehmer, BB 1969, S.1233 ff.

- Krüger, Herbert, Die Bestimmung des Eigentumsinhaltes (Art. 14 Abs.1, S.2 GG), in: Hamburger Festschrift für F. Schack, Hamburg 1966, S.71 ff.
- ders., Grundfragen einer rechtsstaatlichen Wassergesetzgebung, Rechtsgutachten, erschienen als Heft 3 der Schriftenreihe: Gegenwartsfragen der Wasserwirtschaft, o.J. (Köln 1957?)
- ders., Die verfassungsrechtliche Beurteilung wirtschaftspolitischer Entscheidungen, DÖV 1971, S.289 ff.
- Krüger, W., Bessere Stadtluft durch Gasautos, in: Umschau in Wissenschaft und Technik, 1972, Heft 6, S.186
- Kruse, Heinrich Wilhelm, Steuerrecht, I. Allgemeiner Teil, 3.Aufl., München 1973
- Külz, Helmut R., Eigentum und Verwaltungskompetenzen an den Bundeswasserstraßen (unter besonderer Berücksichtigung des Reinhaltungsgesetzes), in: Das Recht der Wasserwirtschaft, Heft 9, München 1961
- ders., Umwelt und Verfassung, DVBl. 1975, S.189
- Küppers, Hans, Das Recht der Luftreinhaltung, Diss.jur. Köln 1962
- Lämmel, Peter, Instrumente der Umweltpolitik. Nicht um Gesetz und Verbote, in: Umwelt - Sonderheft Juni 1974, S.15 ff.
- Lahmann, Erdwin, Umwelt und Qualität des Lebens, Literaturstudie über die ökonomischen Konsequenzen der Schäden und Belästigungen, die durch die Luftverschmutzung durch Schwefeldioxid sowohl bei Materialien und der Vegetation als auch bei Mensch und Tier hervorgerufen werden, Kommission der Europäischen Gemeinschaften, September 1974
- Lambert, Jürgen, Die Grundzüge eines modernen Rechts der gemeindlichen Gebühren und Beiträge, Diss. Köln 1967
- Lange, G., u.a., Gefährdung der Gesundheit und Abgase, in: Internist 14 (1973, S.191 ff.)
- Langer, Gottfried, Ausgangslinien für eine Erörterung zu der Frage des Verwaltungseigentums, Tübingen 1961
- Lauschmann, Elisabeth, Zur Frage der "social costs" in: Jahrbuch für Sozialwissenschaften, 1959, S.193 ff.
- Leibholz, Gerhard / Rinck, Hans Justus, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar an Hand der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, 4.Aufl., Köln-Marienburg 1971

- Leisner, Walter, Verfassungsrechtliche Grenzen der Erbschaftsbesteuerung, Berlin 1970
- ders., Sozialbindung des Eigentums, Berlin 1972
- ders., Effizienz als Rechtsprinzip, Tübingen 1971
- ders., Privatinteressen als öffentliches Interesse, DÖV 1970 S.217 ff.
- ders., Verwaltungspreis - Verwaltungssteuer. Betrachtung zu den Gebührengrundsätzen, in: Gedächtnisschrift Hans Peters, Berlin, Heidelberg, New York 1967, S.730 ff.
- ders., Eigentümer als Beruf, JZ 1972, S.33 ff.
- ders., Freiheit und Eigentum - die selbständige Bedeutung des Eigentums gegenüber der Freiheit, in: Festschrift für H. Jahrreiss, Köln, Berlin, Bonn, München 1974, S.135 ff.
- ders., Privatinteressen als öffentliche Interessen, DÖV 1970 S.217 ff.
- Lerche, Peter, Übermaß und Verfassungsrecht. Zur Bindung des Gesetzgebers an die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und Erforderlichkeit, Köln, Berlin, München, Bonn 1961
- ders., Rechtsprobleme der wirtschaftslenkenden Verwaltung, DÖV 1961, S.486 ff.
- ders., Grundrechtsbegrenzungen "durch Gesetz" im Wandel des Verfassungsbildes, DVBl. 1958, S.524 ff.
- ders., Fernsehabgabe und Bundeskompetenz, Kompetenzfragen im Hinblick auf eine von den Rundfunkanstalten zu entrichtende Filmhilfsabgabe mit einem materiell-rechtlichen Exkurs, Frankfurt 1974
- Lücke, Jörg, Das Grundrecht des Einzelnen gegenüber dem Staat auf Umweltschutz, Zugleich ein Beitrag zu einigen Parallelen des deutschen und amerikanischen Umweltrechts, DÖV 1976, S.289 ff.
- ders., Die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und Zumutbarkeit, DÖV 1974, S.769 ff.
- Mahlke, Herbert, Abgasschäden durch Verbrennungsgase aus Kraftfahrzeugmotoren, Der Städtetag, Jahrgg.17 (1964), S.197 ff.
- v. Mangoldt, Hermann, Das Bonner Grundgesetz, Kommentar, Berlin und Frankfurt/M. 1953
- v. Mangoldt, Hermann / Klein, Friedrich, Das Bonner Grundgesetz, Kommentar, 2.Aufl., bearbeitet von Friedr.Klein, Bd.1, Berlin und Frankfurt/M. 1957, Bd.2, Berlin und Frankfurt/M. 1964, Bd.3, München 1974

- Martens, Joachim, Die neue Abgabenordnung, NJW 1976, S.649ff
- Martens, Wolfgang, Grundrechte im Leistungsstaat, VVDStRL, H.30 (1972), S.7 ff.
- Materialband zum Umweltprogramm der Bundesregierung 1971, Anlage zu BT-Drucks. VI/2710
- Mattern, Gerhard, Der Begriff der Steuer und das Grundgesetz, BB 1970, S.1405 ff.
- Matthes, D., Die Luftverunreinigung durch Kraftfahrzeuge, in Technische Überwachung, Jg.2 (1961), S.416 ff.
- Maunz, Theodor, Deutsches Staatsrecht, 20.Aufl., München 197
- ders., Hauptprobleme des öffentlichen Sachenrechts, München, Berlin, Leipzig 1933
- ders., Das Recht der öffentlichen Sachen und Anstalten, Braunschweig 1951
- ders., Bodenrecht vor den Schranken des Grundgesetzes, DÖV 1975, S.1 ff.
- Maunz, Theodor / Dürig, Günter / Herzog, Roman / Scholz, Rupert, Kommentar zum Grundgesetz, München 1959 ff., 15.Lieferung Mai 1977
- Mayer, Franz, Der Gemeingebrauch, JuS 1963, S.205 ff.
- Mayer, Otto, Deutsches Verwaltungsrecht, 1.Band, Leipzig 1895, 2.Band, 3.Aufl., München, Leipzig 1924
- Meadows, D. (u.a.), Die Grenzen des Wachstums, Bericht des Club of Rome zur Lage der Menschheit, Stuttgart 1972
- Meessen, Karl Matthias, Zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit von Sonderabgaben, BB 1971, S.928 ff.
- ders., Vermögensbildungspläne und Eigentumsgarantie, DÖV 1973, S.812 ff.
- Menger, Christian-Friedrich / Erichsen, Hans-Uwe, Höchstrichterliche Rechtsprechung zum Verwaltungsrecht, VA 56 (1965), S.391 ff.
- Meyer-Abich, Klaus Michael, Wertsetzung bei beschränkten Ressourcen, in: Wolff, J. (Hrsg.), Wirtschaftspolitik in der Umweltkrise, Strategie der Wachstumsbegrenzung und Wachstumslenkung, Stuttgart 1974
- ders., Wirtschaftspolitische Konsequenzen der Umweltprobleme. ZRP 1972, S.186 ff.

- Michalski, Wolfgang, Die volkswirtschaftliche Problematik der Gewässerverunreinigung, Tübingen 1963
- ders., Grundlagen eines operationalen Konzepts der Social Costs, Tübingen 1965
- ders., Club of Rome: Begrenzte Perspektiven, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 52 (1972), Nr.7, S.334 f.
- Möbius, Klaus, Das Umweltproblem aus wirtschaftlicher Sicht, Kiel 1971
- Moll, L.H. Walter, Taschenbuch für Umweltschutz,
I.: Chemische und Technologische Informationen, Darmstadt 1973;
II.: Biologische Informationen, Darmstadt 1976
- v.Münch, Ingo, Staatliche Wirtschaftshilfe und Subsidiaritätsprinzip, JZ 1960, S.303 ff.
- Mußnug, Reinhard, Die zweckgebundene öffentliche Abgabe, in: Festschrift für E. Forsthoff, München 1972, S.259 ff.
- v.Mutius, Albert, Höchststrichterliche Rechtsprechung zum Verwaltungsrecht, VA 63 (1972), S.329 ff.
- Neumark, Fritz, Grundsätze gerechter und ökonomisch rationaler Steuerpolitik, Tübingen 1970
- ders., Wirtschafts- und Finanzprobleme des Interventionsstaates, Tübingen 1961
- Nowotny, Ewald, Wirtschaftspolitik und Umweltschutzpolitik, Freiburg 1974
- ders., Wirtschaftspolitische Aspekte des Umweltschutzes, ZfgesStW 128 (1972), S.673 ff.
- Oberhauser, Alois, Abgrenzung des Verursacherprinzips und seine Einordnung in die Umweltpolitik, in: Bullinger / Rincke / Oberhauser / Schmidt, Das Verursacherprinzip und seine Instrumente. Eine interdisziplinäre Untersuchung, Berlin 1974, S.27 ff.
- ders., Gesamtwirtschaftliche Wirkungen der Anwendung des Verursacherprinzips, in: Bullinger / Rincke / Oberhauser / Schmidt, Das Verursacherprinzip und seine Instrumente. Eine interdisziplinäre Untersuchung, Berlin 1974, S.51ff
- Oberläuter, Werner, Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Erhebung von Verwaltungsgebühren in Rheinland-Pfalz auf gewerblichem Gebiet, DÖV 1961, S.412
- Ossenbühl, Klaus Herrmann, Die gerechte Steuerlast. Prinzipien der Steuerverteilung unter staatsphilosophischem Aspekt, Heidelberg und Löwen 1972

Der Rat der Sachverständigen für Umweltfragen,

- a) Die Abwasserabgabe, wassergütewirtschaftliche und gesamtökonomische Wirkungen, 2. Sondergutachten, Februar 1974
- b) Umweltgutachten 1974

Roth, Friedrich Wilhelm, Die Parkuhr und die Parkgebühr, NJW 1961, S.2192 ff.

Palandt-Danckelmann, Bürgerliches Gesetzbuch, Kommentar, 36.Aufl., München 1977

Pappermann, Ernst, Überlegungen zur Verfassungsmäßigkeit des verkehrspolitischen Programms der Bundesregierung, DB 1968, S.1742 ff.

Papier, Hans-Jürgen, Die Beeinträchtigungen der Eigentums- und Berufsfreiheit durch Steuern vom Einkommen und Vermögen, Der Staat, 11.Bd. (1972), S.483 ff.

ders., Eigentumsgarantie und Geldentwertung, AöR, 98.Bd. (1973), S.528 ff.

ders., Recht der öffentlichen Sachen, Berlin, New York 1977

Paulick, Heinz, Der Grundsatz der Gleichmäßigkeit der Besteuerung - sein Inhalt und seine Grenzen, in: Festschrift für O.Bühler, Köln 1954, S.123 ff.

ders., Die wirtschaftspolitische Lenkungsfunction des Steuerrechts und ihre verfassungsmäßigen Grenzen, in: Festschrift für Neumark, Tübingen 1970, S.203 ff.

Pestalozza, Christian, "Formenmißbrauch" des Staates. Zur Figur und Folgen des "Rechtsmißbrauchs" und ihrer Anwendung auf staatliches Verhalten, München 1973

Peters, Hans, Lehrbuch der Verwaltung, Berlin, Göttingen, Heidelberg 1949

ders., Die Verfassungsmäßigkeit des Verbots der Beförderung von Massengütern im Fernverkehr auf der Straße, Bielefeld-Minden-Detmold 1954

Petersen, Kurt, Grundprinzipien und Grenzen des Gemeingebrauchs gegenüber dem Eigentum an öffentlichen Wegen im Rahmen der Rechtsprechung des Reichsgerichts, Diss. Hamburg 1935

Petri, Heinz, Schädliche Auswirkungen der Luftverunreinigung in: Der Gesundheitsingenieur, 86.Jg. (1965), S.103 ff.

- Piduch, Erwin Adolf, Bundeshaushaltsrecht, Kommentar zu den Art.109-115 des GG und zur BHO, Stuttgart 1969, 9.Ergänzungslieferung Januar 1975
- Pischinger, F., Methanol-Autokraftstoff und Klopfbremse, in: Umwelt 1972, Heft 2, S.43 ff.
- Pethig, Rüdiger, Die gesamtwirtschaftlichen Kosten der Umwelt, in: ZfgesStW 1977, S.322 ff.
- Podlech, Adalbert, Gehalt und Funktionen des allgemeinen verfassungsrechtlichen Gleichheitssatzes, Berlin 1971
- Pothammer, Peter, Integration ausländischer Arbeitnehmer und ihrer Familien im Städtevergleich; Probleme, Maßnahmen, Steuerinstrumente. (Deutsches Institut für Urbanistik), Berlin 1974
- Prigge, Enno, Praktische Möglichkeiten einer optimalen Nutzung der Verkehrsflächen in den Städten, Göttingen 1968
- Probst, Rudolf, Abgaben zur Lenkung der Wirtschaft, in: Archiv für Schweizerisches Abgabenrecht 30 (1962), S.417 ff.
- Püttner, Günter, Unternehmen und Unternehmer in der verfassungsrechtlichen Ordnung der Wirtschaft, DÖV 1976, S.433 ff.
- Quaritsch, Helmut, Eigentum und Polizei, DVBl. 1959, S.455ff.
- Rabeneick, Fritz, Das Verursacherprinzip im Umweltschutz, DVBl. 1971, S.260 ff.
- Raether, Joachim, Das Prinzip des Rechtsstaats in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der oberen Bundesgerichte, Diss.Hamburg 1967
- Rasch, Rudolf, "Alles wird wieder zu Staub", in: Umwelt 1973, Heft 1, S.49 ff.
- Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, Umweltgutachten 1974, Bonn-Bad Godesberg 1974
- Rehbinder, Eckard, Grundfragen des Umweltrechts, ZRP 1970, S.250 ff.
- ders., Politische und rechtliche Probleme des Verursacherprinzips, Berlin 1973
- ders., Wirtschaftsordnung und Instrumente des Umweltschutzes, Zur Diskussion um das sog. Verursacherprinzip, in: Festschrift für Franz Böhm zum 80. Geburtstag, Tübingen 1975, S.499 ff.

- Reiff, Hermann / Wöhrle, Günter, Polizeigesetz für Baden-Württemberg, 3.Aufl., Frankfurt 1972
- Renck, Ludwig, Gebühren für Gewässerbenutzung, BayVBl. 1964, S.37 ff.
- Richter, Wolfgang, Zur Verfassungsmäßigkeit von Sonderabgaben, Baden-Baden 1977
- Rinck, Gerd, Duldungspflicht und Ersatzansprüche gegenüber dem Fluglärm, ZLW 1970, S.98 ff.
- ders., Wirtschaftsrecht, 4.Aufl., Köln, Berlin, Bonn, München 1974
- Rincke, Günther, Möglichkeiten zur Erhebung von Benutzungsgebühren für Gewässereinleitung, in: ZfW 1971, S.95 ff.
- ders., Anwendbarkeit des Verursacherprinzips am Beispiel der Wassergütewirtschaft, in: Bullinger / Oberhauser / Rincke / Schmidt (Hrsg.), Das Verursacherprinzip und seine Instrumente. Eine interdisziplinäre Untersuchung, Berlin 1974, S.109 ff.
- Roth, Karlernst, Die öffentlichen Abgaben und die Eigentums-garantie im Bonner Grundgesetz, Heidelberg 1958
- Rüfner, Wolfgang, Formen öffentlicher Verwaltung im Bereich der Wirtschaft. Untersuchungen zum Problem der leistenden Verwaltung, Berlin 1967
- ders., Die Eigentums-garantie als Grenze der Besteuerung, DVBl. 1970, S.881 ff.
- ders., Die Rechtsformen der sozialen Sicherung und das Allgemeine Verwaltungsrecht, VVDStRL, H.28 (1970), S.187 ff.
- ders., Unternehmen und Unternehmer in der verfassungsrechtlichen Ordnung der Wirtschaft, DVBl. 1976, S.689 ff.
- Ruf, Johannes, Die Rechtsverhältnisse an Wasserquellen in Baden-Württemberg, Diss. Freiburg 1962
- Rupp, Hans Heinrich, Das Grundrecht der Berufsfreiheit in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, AöR 92.Bd. (1967), S.212 ff.
- ders., Zur Problematik öffentlich-rechtlicher Machtpotenzierung durch Funktionenkombination, NJW 1968, S.569 ff.
- ders., Verfassungsrechtliche Aspekte der Postgebühren und des Wettbewerbs der Deutschen Bundespost mit den Kreditinstituten, Köln 1971
- ders., Die verfassungsrechtliche Seite des Umweltschutzes, JZ 1971, S.401 ff.
- ders., Vom Wandel der Grundrechte, AöR, 101Bd. (1976), S.161 ff.

- Saladin, Peter, Grundrechte im Wandel, Berlin 1970
- Salzwedel, Jürgen, Gemeingebrauch im Wegerecht und im Wasserrecht, ZfW 1962, S.75 ff.
- ders., Gedanken zur Fortentwicklung des Rechts der öffentlichen Sachen, DÖV 1963, S.241 ff.
- ders., Studien zur Erhebung von Abwassergebühren, Berlin 1970
- Sand, Peter H., Internationaler Umweltschutz und neue Rechtsfragen der Atmosphärennutzung, ZLW 1971, S.109 ff.
- Schack, Friedrich, Das rechtliche Wesen der wegerechtlichen Sondernutzung, VA 54 (1963), S.53 ff.
- Schallenberg, Hermann, Die Widmung, Stuttgart, Köln 1955
- Schellhaaß, Horst Manfred, Kraftfahrzeugsteuer. Für eine marktgerechte Lösung, in: Wirtschaftswoche 1971, Nr.28, S.21 ff.
- Schenke, Wolf-Rüdiger, Verfassungsrechtliche Probleme eines Einschreitens gegen Immissionen verursachende Anlagen nach dem BImSchG, DVBl. 1976, S.740 ff.
- ders., Forum: Neues zum Schweinemästerfall, JuS 1977, S.789 ff.
- Scheuner, Ulrich, Die staatliche Intervention im Bereich der Wirtschaft, VVDStRL, H.11 (1954), S.1 ff.
- ders., Grundlagen und Art der Enteignungsentschädigung, in: R.Reinhardt / U. Scheuner, Verfassungsschutz des Eigentums, zwei Abhandlungen, Tübingen 1954, S.63 ff.
- ders., Die Gemeinverträglichkeit im Rahmen des Gemeingebrauchs und der Nutzung öffentlicher Sachen, in: Festschrift für Paul Gieseke, Karlsruhe 1958, S.73 ff.
- ders., Die Garantie des Eigentums in der Geschichte der Grund- und Freiheitsrechte, in: Der Schutz des Eigentums. Untersuchungen zu Artikel 14 des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland, Hannover 1966, S.7 ff.
- ders., Einführung: Wirtschaftslenkung im Verfassungsrecht des modernen Staates, in: Die staatliche Einwirkung auf die Wirtschaft (Hrsg. U. Scheuner), Frankfurt/M. 1971, S.9 ff.
- ders., Die Funktion des Grundrechts im Sozialstaat. Die Grundrechte als Richtlinie und Rahmen der Staatstätigkeit, DÖV 1971, S.505 ff.
- ders., Die überbetriebliche Ertragsbeteiligung der Arbeitnehmer und die Verfassungsordnung, Stuttgart, Köln, Berlin, Mainz 1972

Schleicher, Rüdiger / Reymann, Friedrich / Abraham, Hans
Jürgen, Das Recht der Luftfahrt, 3.Aufl., Köln, Berlin 1960

Schmidt, Ralph-Bodo, Betriebswirtschaftliche Fragen des Verursacherprinzips beim Umweltschutz, in: Bullinger / Oberhauser / Rincke / Schmidt, Das Verursacherprinzip und seine Instrumente. Eine interdisziplinäre Untersuchung, Berlin 1974, S.155 ff.

Schmidt, Reiner, Wirtschaftspolitik und Verfassung, Baden-Baden 1971

Schmidt-Aßmann, Eberhard, Grundfragen des Städtebaurechts, Göttingen 1972

Schmidt-Bleibtreu, Bruno, Der allgemeine Gleichheitssatz im Steuerrecht, BB 1968, S.677 ff.

ders., Berufsfreiheit und Steuerrecht, DB 1966, S.1148 ff.

Schmidt-Bleibtreu, Bruno / Klein, Franz, Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 3.Aufl. Neuwied/Berlin 1973

ders., Steuerrecht unter Verfassungskontrolle, 2.Aufl., Herne/Berlin 1972

Schmitt, Alfred O., Mehr Auslöser für Smog-Alarm, in: Umwelt 1975, Heft 1, S.39 ff.

Schmölders, Guenter, Allgemeine Steuerlehre, Berlin 1965

Scholler, Heinrich, Die Interpretation des Gleichheitssatzes als Willkürverbot oder als Gebot der Chancengleichheit, Berlin 1969

Scholz, Rupert, Das Wesen und die Entwicklung der gemeindlichen öffentlichen Einrichtungen, Berlin 1967

Schürmann, Heinz Juergen, Ökonomische Ansätze zu einer rationalen Umweltpolitik und wirtschaftspolitische Konsequenzen mit besonderer Berücksichtigung der Energiewirtschaft, Diss. Köln 1973

Schulte, Hans, Eigentum und öffentliche Interesse, Berlin 1970

Schwarz, Karl, Wege und Ziele im Kampf gegen die Luftverschmutzung in der Bundesrepublik Deutschland - Die VDI-Kommission Reinhaltung der Luft, in: Staub - Reinhaltung der Luft, Jg.33 (1973), Nr.5, S.206 ff.

ders., Stellungnahme zu Fragen der Technologie, in: Umweltschutz II, Luftreinhaltung und Abfallbeseitigung. Aus der öffentlichen Anhörung des Deutschen Bundestages (Zur Sache 1972/73), Bonn 1972, S.43 ff.

- Schwenk, Walter, Rechtsstreitigkeiten über die Erhebung von Flugsicherungsgebühren, ZLW 1975, S.171 ff.
- Schwerdtfeger, Gunther, Das Bundes-Immissionsschutzgesetz, NJW 1974, S.277 ff.
- Seetzen, Uwe, Der Prognosespielraum des Gesetzgebers, NJW 1975, S.429 ff.
- Seidenfus, Hellmuth S., "Social Costs" in der Verkehrswirtschaft, in: Festgabe für Paul Berkenkopf, Düsseldorf 1961, S.140 ff.
- Seidl, Walter, Umweltbelastungen im natürlichen Kreislauf, Göttingen 1976
- Seidl-Hohenveldern, Ignaz, Völkerrecht, 2.Aufl., Köln 1969
- Selmer, Peter, Steuerinterventionismus und Verfassungsrecht, Frankfurt/M. 1972
- ders., Generelle Norm und individueller Grundrechtsschutz. Gedanken zum Thema Recht und Individualität, DÖV 1972, S.551 ff.
- ders., Die parafiskalischen Abgaben im Spannungsfeld von nationalem Recht und europäischem Gemeinschaftsrecht, DStZ (A) 1975, S.396 ff.
- ders., Finanzordnung und Grundgesetz. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in Finanz- und Steuer-sachen, AöR 101 (1976), S.399 ff.
- Sendler, Horst, Die Konkretisierung einer modernen Eigentumsverfassung durch Richterspruch, DÖV 1971, S.16 ff.
- ders., Zum Wandel der Auffassung vom Eigentum, DÖV 1974, S.73 ff.
- ders., Rechtliche Möglichkeiten und Grenzen einer Einschränkung des Individualverkehrs, DÖV 1974, S.217 ff.
- Seydel, Die Reinhaltung der Außenluft unter verfassungs- und verwaltungsrechtlichen Gesichtspunkten, Diss. Köln 1963
- Siebert, Horst, Das produzierte Chaos. Ökonomie und Umwelt, Stuttgart 1973
- ders., Gebühren als Instrument der Umweltpolitik, in: Das Wirtschaftsstudium, 3.Jahrgg. (1974), 13 ff.
- ders., Allokationsaspekte des Umweltproblems, in: Das wirtschaftswissenschaftliche Studium, 3.Jahrgg. (1974), S.64 ff.

- Siebert, Horst, Die Grundprobleme des Umweltschutzes. Eine wirtschaftstheoretische Analyse; Referat auf der Tagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften in Augsburg, 1976, Veröffentlichung 1977
- ders., Instrumente der Umweltpolitik, Informationsvoraussetzungen, Erfolgsbedingungen, Wirkungsanalyse, Göttingen 1976
- ders., Erfolgsbedingungen einer Abgabenlösung (Steuern/Gebühren) in der Umweltpolitik, in: Hansmeyer / Külz / Rincke / Schneider / Schulz / Siebert, ökonomische Probleme der Umweltschutzpolitik, Berlin 1976
- Sievers, Rudolf, Nutzung und Eigentum an oberirdisch fließenden Gewässern, DVBl. 1962, S.77 ff.
- Simmich, Claus, Ist der Konjunkturzuschoß verfassungsgemäß?, DB 1970, S.1752 ff.
- Simitis, Spiros, Haftungsprobleme beim Umweltschutz, VersR 1972, S.1087 ff.
- v. Simson, Werner, Das demokratische Prinzip im Grundgesetz, in: VVDStRL, H.29 (1971), S.3 ff.
- Söfker, Wilhelm, Fragen der verfassungsrechtlichen Eigentumsgarantie bei der Erhebung von Ausgleichsbeträgen für städtebaulich bedingte Wertsteigerungen, DVBl.1975, S.467 ff.
- Sohm, Rudolf, Institutionen, Geschichte und System des römischen Privatrechts, 15.Aufl., München 1917
- Soell, Hermann, Rechtsfragen des Umweltschutzes, Wirtschaftsrecht 1973, S.73 ff. (85)
- Sontheimer, Abwasserabgabengesetz untauglich zur Vermeidung der Gewässerbelastung, in: Umschau 1976, Heft 14, S.464
- Spanner, Hans, Grenzen zwischen öffentlichem und bürgerlichem Recht im Wegerecht, Bielefeld (o.J.) 1958/59?
- ders., Die Steuer als Instrument der Wirtschaftslenkung, StuW 1970, Sp.378 ff.
- Stamer, Peter, Niveau und strukturorientierte Umweltpolitik, Göttingen 1976
- ders., Orientierungslinien der Umweltpolitik, Göttingen 1977
- Starck, Christian, Überlegungen zum verfassungsrechtlichen Steuerbegriff, in: Festschrift für G.Wacke, Köln-Marienburg 1972, S.193 ff.

- Staudinger, Bürgerliches Gesetzbuch, Kommentar, 11.Aufl., Berlin 1956
- Steiger, Heinhard, Umweltschutz durch planende Gestaltung. Grundfragen des verwaltungsrechtlichen Umweltschutzes, ZRP 1971, S.133 ff.
- Stell, Karl-Wilhelm, Bedeutung und Funktion industrieller Raumordnung im Zeichen der Lösungsversuche zur "Rein-
haltung der Luft" in Industriegebieten, Diss. Tü-
bingen 1961
- Stephen, Bodo, Verwaltungsgebühr, verkappte Steuer und der Rechtsstaat, JurA 1970, S.867 ff.
- Stern, Klaus, Gedanken über den wirtschaftslenkenden Staat aus verfassungsrechtlicher Sicht, in: DÖV 1961, S.325ff
- ders., Die öffentliche Sache, VVDStRL, H.21 (1966), S.183 ff
- ders., Grundfragen globaler Wirtschaftssteuerung, Berlin 196
- Stolber, Walter Bruno, Nutzen-Kosten-Analysen in der Staats-
wirtschaft, Göttingen 1968
- Strauß, Reiner, Luftmessungen an vier Fahrverbots-Sonn-
tagen, in: Umwelt 1974, Heft 1, S.18 ff.
- Strauss, Reinhold, Die Abgaben der Ausgleichseinrichtungen im System des allgemeinen Abgabenrechts, Diss. Er-
langen-Nürnberg 1971
- Stürner, Rolf, Privatrechtliche Gestaltungsformen bei der Verwaltung öffentlicher Sachen, Tübingen 1969
- Suhr, Dieter, Eigentumsinstitut und Aktieneigentum, Ham-
burg 1966
- ders., Fernsprechgebühren - Luxusausgaben auf die Daseins-
vorsorge?, BB 1968, S.611 ff.
- Tamchina, E., Gesetz über Maßnahmen zur Sicherung der Alt-
ölbeseitigung (Altölgesetz), BB 1969, S.76 ff.
- Thieme, Werner, Umweltschutz und gewerberechtliches Ge-
nehmigungsverfahren, BB 1973, S.713 ff.
- Thierfelder, Hans, Einige Überlegungen zur Geltung des Äquivalenzprinzips bei der Festsetzung gemeindlicher Gebühren und Beiträge, VA 66 (1975), S.64 ff.
- Thoss, Rainer, Verursacherprinzip - Kompensation oder Ver-
hinderung von Umweltschäden?, in: Umwelt-Report, S.21
ff., Frankfurt/M. 1972
- ders., Zur Planung des Umweltschutzes, in: Raumforschung und
Raumordnung 1972, S.180 ff.

Tipke, Klaus / Kruse, Heinrich Wilhelm, Kommentar zur Abgabenordnung, Köln 1976 (Stand: 29.Lieferung / November 1977)

Tomuschat, Christian, Güterverteilung als rechtliches Problem, in: Der Staat 12 (1973), S.433 ff.

Tschumi, P.-A., Umwelt als beschränkender Faktor für Bevölkerung und Wirtschaft, in: B.P. von Walterskirchen: Umweltschutz und Wirtschaftswachstum, Frauenfeld 1972

Uffhausen, Karsten, Die Benutzungsgebühr, Diss.Göttingen 1970

Ule, Carl Hermann, Umweltschutz im Verfassungs- und Verwaltungsrecht. Ein Überblick über die Rechtslage und Rechtsentwicklung im Bund und in den Ländern (unter besonderer Berücksichtigung des Entwurfs eines BImSchG), DVBl. 1972, S.437 ff.

ders., Unbestimmte Rechtsbegriffe und Ermessen im Umweltschutzrecht, DVBl. 1973, S.756 ff.

ders., Das Bundes-Immissionsschutzgesetz, DVBl. 1974, S.324 ff.

ders., Die erste Novelle zum Bundes-Immissionsschutzgesetz, BB 1976, S.849 ff.

Umweltbericht '76, Fortschreibung des Umweltprogramms der Bundesregierung vom 14.Juli 1976, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1976

Umweltprogramm der Bundesregierung vom 29. September 1971, BT-Drucks, VI/2710 vom 14. Oktober 1971

Vogel, Klaus, Finanzverfassung und politisches Ermessen, Karlsruhe 1972

ders., Kammerbeitrag und Finanzverfassung, DVBl. 1959, S.315 ff.

ders., Steuergerechtigkeit und soziale Gestaltung, DStZ (A) 1975, S.409 ff.

Vogel, Klaus / Kirchhof, Paul, Kommentierung zu Art.104a GG (Stand: 27.Lieferung / Juni 1971), in: Bonner Kommentar, Hamburg 1950/74

Vogel, Klaus / Wackenhause, Manfred, Kommentierung zu Art. 108 GG (Stand: 27.Lieferung / Juni 1971), in: Bonner Kommentar, Hamburg 1950/75

Vogel, Klaus / Walter, Hannfried, Kommentierung (Zweitbearbeitung) zu Art.105 GG (1971) und Art.106 GG (Stand: 26.Lieferung / Februar 1971), in: Bonner Kommentar, Hamburg 1950/71

- Vollmuth, Joachim, Unmittelbare und rechtswidrige Verursachung als Voraussetzung der Störerhaftung im allgemeinen Polizei- und Ordnungsrecht, VA 68 (1977), S.45 ff.
- Wacke, Gerhard, Das Finanzwesen der Bundesrepublik, Tübingen 1960
- ders., Verfassungsrecht und Steuerrecht, in: StbJb 1966/67, Köln 1967, S.75 ff.
- Walter, Hannfried, Spielbankabgabe und Finanzverfassung, StuW 1972, S.225 ff.
- Wannagat, Georg, Zur Vereinbarkeit des Leber-Plans mit der geltenden Rechtsordnung, in: Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand (Hrsg. G.Leber), Frankfurt/M. 1965, S.185 ff.
- Weber, Werner, Die Dienst- und Leistungspflichten der Deutschen, Hamburg 1943
- ders., Eigentum und Enteignung, in: Die Grundrechte, Handbuch der Theorie und Praxis der Grundrechte, 2.Bd., hrsg. von L. Neumann / H.C. Nipperdey / U. Scheuner, Berlin 1954, S.331 ff.
- ders., Das Bundesverfassungsgericht und die Steuerordnung, AöR, 90.Bd. (1965), S.452 ff.
- ders., Die öffentliche Sache, VVDStRL, H.21 (1966), S.145ff
- ders., Kritische Bemerkungen zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in Steuersachen, in: StbJb 1967/68, Köln 1968, S.95 ff.
- ders., Das Eigentum und seine Garantie in der Krise, in: Festschrift für K. Michaelis, Göttingen 1970, S.316 ff
- ders., Umweltschutz im Verfassungs- und Verwaltungsrecht, DVBl. 1971, S.806 ff.
- Wegener, Gerhard, Umweltverträglichkeitsprüfung im Rechtssystem, Neue Planungshilfsmittel zur Lösung aktueller Konflikte zwischen Industrieansiedlung und Umweltgüteansprüchen?, DVBl. 1974, S.327 ff.
- Wegner, Wolfgang, Umweltschutz oder: Die Krise der freien Marktwirtschaft, ZRP 1973, S.34 ff.
- v. Weizsäcker, Ernst (Hrsg.), Humanökologie und Umweltschutz, Stuttgart, München 1972
- Wendt, Rudolf, Die Gebühr als Lenkungsmittel, Hamburg 1975

- Westermenn, Harry, Welche gesetzlichen Maßnahmen zur Luftreinhaltung und zur Verbesserung des Nachbarrechts sind erforderlich?, Köln und Opladen 1958
- Ders., Lehrbuch des Sachenrechts, 5.Aufl., Karlsruhe 1966
- ders., Die Funktion des Nachbarrechts, zugleich eine Untersuchung der Bedeutung eines Immissionsschutzgesetzes für das Privatrecht, in: Festschrift für Karl Larenz zum 70. Geburtstag, München 1973, S.1003 ff.
- Wieacker, Franz, Sachbegriff, Sacheinheit und Sachzuordnung, AcP, Band 148 (1943), S.57 ff.
- Wiethaup, Hans, Schutz vor Luftverunreinigungen, Geräuschen und Erschütterungen. U.a. Kommentar zum Immissionsschutzgesetz Nordrhein-Westfalen, 2.Aufl., Herne, Berlin 1970
- Wilke, Dieter, Gebührenrecht und Grundgesetz, München 1973
- Willeke, Rainer, Ökonomische Grundlagen der Umweltschutzpolitik in: Umwelt 1973, Heft 4, S.42 ff.
- Willerscheid, Gudrun, Die Zustandshaftung bei Veränderungen in der Umwelt, Diss. Köln 1972
- Witt, Dieter / Zettl, Walter, Möglichkeiten der Beeinflussung von Verkehrsströmen durch eine differenzierte Mineralölsteuer und eine Ballungsabgabe, in: Raumforschung und Raumordnung 1976, Heft 1/2, S.15 ff.
- Wolff, H-Chr., Methanol - kurzfristig kein Benzin-Bleiersatz, in: Umwelt 1972, Heft 6, S.62 f.
- Wolff, Hans J., Verwaltungsrecht, Band III, 3.Aufl., München 1973
- Wolff, Hans J. / Bachof, Otto, Verwaltungsrecht, Band I, 9.Aufl., München 1974
- ders., Verwaltungsrecht, Band II, 4.Aufl., München 1976
- Wulf, Jürgen, Umweltpolitik: Probleme, Phasen, Forschungsstrategien, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaften, Band 24 (1973), S.180 ff.
- Zacher, Hans F., Soziale Gleichheit, AöR, 93.Bd. (1968), S.341 ff.
- Zeidler, Wolfgang, Gerechtigkeit in der Industriegesellschaft. Beitrag zum 49. Deutschen Juristentag in Düsseldorf, DÖV 1972, S.437 ff.
- Ziegler, Jürgen, Das Eigentum am "Straßenwerk" sowie zur Sondernutzung und sonstigen Benutzung, DVBl. 1976 S.89 ff.

- Zimmermann, Franz, Aktuelle Fragen des Rechts der kommunalen Gebühren und Beiträge, VA 62 (1971), S.16 ff.
- ders., Möglichkeiten zur Erhebung von Benutzungsgebühren bei Gewässereinleitung, in: ZfW 1971, S.98
- Zippelius, Reinhold, Grundfragen des öffentlichen Sachenrechts und das Bayerische Straßen- und Wegegesetz, DÖV 1968, S.838 ff.
- Zuck, Rüdiger, Aktuelle Probleme der Wirtschaftspolitik und die tragenden Grundsätze der Wirtschaftsverfassung (Art.3, 12, 14 GG), BB 1967, S.805 ff.
- Zuleeg, Manfred, Die Ausübung der Lufthoheit über der Bundesrepublik Deutschland, ZLW 1975, S.189 ff.
- v. Zwehl, Wolfgang, Staatliche Umweltschutzmaßnahmen in betriebswirtschaftlicher Sicht, DB 1973, S.15 ff.
- Zweigert, Grundsatzfragen der europäischen Rechtsan-
gleichung, ihrer Schöpfung und Sicherung, in: Festschrift für Hans Döle, Bd.II, Tübingen 1963, S.401 ff.
- Zwintz, R., Zum Problem der ökonomisch relevanten außermarktmäßigen Beziehungen, München, Wien 1970

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

aaO	am angegebenen Ort
ABl	Amtsblatt der Europäischen Gemein- schaften
AbwAG	Abwasserabgabengesetz
a.F.	alte Fassung
Anm.	Anmerkung
AO	Abgabenordnung
Arch	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
BB	Betriebs-Berater
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BBauG	Bundesbaugesetz
Bd.	Band
Ber.	Berichte
BFH	Bundesfinanzhof
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Amtliche Sammlung von Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
BK	Bonner Kommentar
BR-Drucks.	Bundesratsdrucksache
BT-Drucks.	Bundestagsdrucksache
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Amtliche Sammlung von Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BzBlG	Benzin-Blei-Gesetz
DB	Der Betrieb
Diss.	Dissertation
DJT	Deutscher Juristentag
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DStR	Deutsches Steuerrecht
DStZ (A)	Deutsche Steuer-Zeitung, Ausgabe A
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
E-AbgAbgG	Entwurf eines Kraftfahrzeug-Abgasabgaben- Gesetzes

Erl.	Erläuterung
ErbRVO	Erbbaurechts-Verordnung
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FinArch.	Finanzarchiv
FR	Finanz-Rundschau
FN	Fußnote
FuR	Film und Recht
GBL.	Gesetzblatt
GewArch	Gewerbearchiv
GewO	Gewerbeordnung
GG	Grundgesetz
h.A.	herrschende Ansicht
Hrsg.	Herausgeber
hrsg.	herausgegeben
HWStR	Handwörterbuch des Steuerrechts
idf	in der Fassung
idR	in der Regel
i.e.S.	im engeren Sinne
i.w.S.	im weiteren Sinne
IHG	Investitionshilfegesetz
i.V.m.	In Verbindung mit
Jahrgg.	Jahrgang
JurA	Juristische Analysen
JZ	Juristenzeitung
Kap.	Kapitel
Kfz	Kraftfahrzeug
Lfg.	Lieferung
Lit.	Literatur
LuftVG	Luftverkehrsgesetz
MDR	Monatsschrift für Deutsches Recht
MFG	Milch- und Fettgesetz
mwN	mit weiteren Nachweisen
n.F.	neue Fassung
nrw	nordrhein-westfälisch
NRW	Nordrhein-Westfalen

o.J.	ohne Jahrgang
OLG	Oberlandesgericht
OVG	Oberverwaltungsgericht
ProVG	Preußisches Oberverwaltungsgericht
RAO	Reichsabgabenordnung
Rdnr.	Randnummer
RGBl.	Reichsgesetzblatt
rhpf.	rheinland-pfälzisch
Rs	Rechtssache
Rspr.	Rechtsprechung
RStBl.	Reichssteuerblatt
Rz	Randziffer
SchwbeschG	Schwerbeschädigtengesetz
sog.	sogenannt (er), (e)
Sp.	Spalte
StBauFG	Städtebauförderungsgesetz
StbJb	Steuerberaterjahrbuch
Sten.	Stenographisch(e)
StuW	Steuer und Wirtschaft
StVZO	Straßenverkehrszulassungsordnung
SZ	Süddeutsche Zeitung
Tz	Textziffer
VDI	Verein Deutscher Ingenieure
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VersR	Versicherungsrecht
VA	Verwaltungsarchiv
VKBl	
VVDStRL	Veröffentlichung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
WEG	Wohnungseigentumsgesetz
ZfgesStW	Zeitschrift für die gesamte Staats- wissenschaft
ZLW	Zeitschrift für Luft- und Weltraum- recht
zgl.	zugleich
Ziff.	Ziffer
zit.	zitiert
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZfW	Zeitschrift für Wasserrecht
ZfZ	Zeitschrift für Zölle und Ver- brauchssteuern

EINLEITUNG

Fragestellung, Aufgabe und Anlage der Untersuchung

Als Ergebnis zahlreicher Untersuchungen wird heute allgemein anerkannt, daß das Produktions- und Konsumverhalten der Menschen die sie umgebenden Umweltgüter mit Schadstoffen befrachten, die die Aufnahmekapazität dieser Güter langfristig überfordern und auf Dauer die Erde unbewohnbar zu machen drohen.

Es wird daher immer dringlicher, einen Ausgleich zu finden zwischen den wachsenden Nutzungsinteressen und den nur begrenzt vorhandenen Umweltgütern. Um das zu erreichen, wird mehr noch als bisher von der Vorstellung abgerückt werden müssen, ein solcher Ausgleich werde sich schon im Prozeß unabänderlicher Selbstgestaltung ergeben und es reiche aus, besonders umweltschädliche Verhaltensweisen zu verbieten.

Um langfristig eine menschenwürdige Umwelt zu erhalten, wird es mehr als bisher erforderlich sein, durch vorausschauende Lenkung und Steuerung negative Umwelteinflüsse zu verhindern. Dabei ist insbesondere solchen Umweltbelastungen mehr Beachtung zu schenken, die nicht durch einzelne "auffällige" Aktivitäten verursacht werden, sondern die das Ergebnis einer Vielzahl kleiner, im Einzelfall kaum spürbarer Umweltbelastungen sind. Eine solche Umweltbelastung stellt die Verunreinigung der Luft durch Kfz-Abgase dar. Die umweltrelevante Wirkung der Kfz-Abgase wird nicht oder kaum an den Abgasen der einzelnen Kraftfahrzeuge bemerkbar, sondern erst durch die Vielzahl der Kraftfahrzeuge und ihrer Abgase, die zusammengenommen eine wesentliche Mitursache für die Überforderung der natürlichen Regenerationsfähigkeit der Luft darstellen.

Die vorliegende Untersuchung hat es sich daher zur Aufgabe gestellt, eine Möglichkeit aufzuzeigen, wie die Kfz-Abgase wirksamer als bisher eingedämmt werden können.

Allerdings soll das Schwergewicht der nachfolgenden Überlegungen nicht die Fragen der tatsächlichen Ausgestaltung möglicher wirksamerer Maßnahmen betreffen. Vielmehr soll sich die Untersuchung vor allem den rechtlichen Fragen zuwenden, die sich stellen, wenn eine in der umwelt-ökonomischen Literatur bereits diskutierte und daher hier nur modellartig aufzuzeigende Maßnahme zur wirksameren Vermeidung von Kfz-Abgasen realisiert würde.

Es werden daher nach einer einführenden Darstellung des Umfangs und der Auswirkungen der Kfz-Abgase die wirtschaftlichen und rechtlichen Hintergründe aufzuzeigen sein, die dafür verantwortlich sind, daß bisher so wenig erfolgreich die Kfz-Abgase als Quelle der Luftverunreinigung eingedämmt werden konnte. Dieser Analyse hat die Darstellung der wesentlichen Ziele zu folgen, die bei der Konzeption und Ausgestaltung einer Maßnahme zu berücksichtigen sind, die die Nachteile der bestehenden unzulänglichen Abgasverhinderungsmaßnahmen zu vermeiden sucht. Die hier vorgeschlagene Erhebung einer Kfz-Abgasabgabe wird zunächst daraufhin zu überprüfen sein, ob sie bei modellentsprechender Verwirklichung geeignet erscheint, die Schwächen der herkömmlichen administrativen Lösungen zu vermeiden. Nachdem das Konzept der Kfz-Abgasabgabe seine grundlegende Darstellung erfahren hat, wird sodann zu fragen sein, im Rahmen welchen rechtlichen Ordnungssystems sich dieses Abgabemodell realisieren läßt.

Nach den dabei gewonnenen rechtlichen Erkenntnissen wird die vorgeschlagene Abgabenregelung einer selbständigen Überprüfung an Hand finanzverfassungsrechtlicher Maßstäbe zuzuführen sein. Nur so kann geklärt werden, inwieweit die vom wirtschaftswissenschaftlichen Ansatz her geprägte rechtliche Einschätzung der Abgabe auch finanzrechtlichen Vorstellungen genügt.

In einem abschließenden vierten Teil werden einige wesentliche Bedingungen und Schranken aufgezeigt, die sich angesichts der Sonderbelastung der Kraftfahrzeugproduzenten aus dem Gleichbehandlungsgebot nach Art.3 Abs.1 GG sowie aus den Grundrechten aus Art.14 und 12 GG ergeben.

Sodann wird schließlich die Frage geprüft, ob die hier vorgeschlagene Kraftfahrzeug-Abgasabgabe mit den Umweltschutzvorstellungen der Europäischen Gemeinschaft übereinstimmt und welche europarechtlichen Schranken bei der Erhebung der Abgasabgabe zu beachten sind.

ERSTER TEIL

Das Problem der Luftverunreinigung durch Kraftfahrzeug-
abgase und die Darstellung einer Kfz-Abgasabgabe in ihren
Grundzügen

I. Umfang und Folgen der durch Kfz-Abgase verursachten Luftverunreinigung

1. Allgemeines

Die schädlichen Kraftfahrzeug-Emissionen stellen neben den Emissionen der Industrie und der Haushaltsfeuerungen eine der drei Hauptquellen der Gesamtluftverunreinigung dar¹. Die Schätzungen über den Anteil der Kfz-Abgase an der Gesamtemission schwanken zwischen 15 %² und 48 %³. Diese unterschiedlichen Ergebnisse sind außer auf die Verwendung unterschiedlicher Meß- und Schätzungsmethoden darauf zurückzuführen, daß eine Messung der Kfz-Abgase in Städten und Verdichtungsgebieten, wo eine Verteilung und Verflüchtigung der Abgase nicht leicht möglich ist, zu anderen Ergebnissen führt als in dünnbesiedelten Gebieten. Zudem ist insbesondere die Schwefeldioxid-Konzentration stark von der Jahreszeit abhängig, da im Winter die Hausheizungen erheblich zu ihrem Anteil beitragen.

Insgesamt trugen für das Jahr 1969 nach Schätzungen⁴ die

-
- 1) Über Quellen der Luftverunreinigung siehe: Deischl, Umweltbeanspruchung und Umweltschäden durch Verkehr in der Bundesrepublik Deutschland, München 1972, S.42; Bundesministerium des Innern (Hrsg.), Umweltschutz, Heft 1, 1971, S.21; Strauß, Luftmessungen an Fahrverbotssonntagen, in Umwelt 1974, Heft 1, S.18 f.; Garber, Luftverunreinigung und ihre Wirkungen, Berlin 1967, S.196 f.
 - 2) Vgl. Stell, Bedeutung und Funktion industrieller Raumordnung im Zeichen der Lösungsversuche zur "Reinhaltung der Luft" in Industriegebieten, Diss. Tübingen 1960, S.3.
 - 3) Vgl. Moll, Taschenbuch für Umweltschutz, I. Chemische und technologische Informationen, Darmstadt 1973, S.6.
 - 4) Siehe den Materialband zum Umweltprogramm der Bundesregierung 1971, Anlage zu BT-Drs. VI/2710, IX c - Umweltfreundliche Technik (Verkehr).

Kraftfahrzeuge in der Bundesrepublik Deutschland vor allem mit folgenden Schadstoffen zur Luftverunreinigung bei:

Kohlenmonoxid	ca.	3,65 Mio t
Kohlenwasserstoffe	ca.	0,47 Mio t
Stickoxide	ca.	0,81 Mio t
Schwefeldioxid	ca.	57 000 t
Feststoffe (Blei- und Eisenverbindungen, Teer, Öl, Ruß)	ca.	51 000 t
Blei	ca.	7 000 t

Im Jahre 1977 haben nach Informationen des Bundesministeriums des Innern⁵ diese Schadstoffe folgende Werte erreicht:

Kohlenmonoxid	ca.	6,5 Mio t
Kohlenwasserstoffe		250 000 t
Stickoxide		350 000 t
Schwefeldioxid		100 000 t

Der Kraftfahrzeugverkehr trägt danach zu 50 Prozent zu den Kohlenmonoxid-Emissionen in der Bundesrepublik bei; zur Kohlenwasserstoff-Emission mit 19 Prozent und zur Stickoxid-Emission mit 25 Prozent.

Da die durch den Kraftfahrzeuggebrauch frei werdenden Schadstoffe vor allem in Stadtzentren und Wohngebieten und dazu noch in Atemhöhe emittiert werden, kann der Anteil der Kraftfahrzeug-Emissionen an der Gesamtmissionsbelastung in den Großstadtstraßen tagsüber auf 94 bis 99 Prozent für Kohlenmonoxid, auf 76 bis 89 Prozent für Kohlenwasserstoffe und auf 83 bis 93 Prozent für Stickoxide ansteigen⁶. In den Stadtzentren stellt die Kraftfahrzeug-Emission für die Im-

5) Vgl. Umwelt, Informationen des Bundesministers des Innern zur Umweltplanung und zum Umweltschutz, Jahrgg. 1977, Heft 57, S.33 f.

6) Über die Emissionsentwicklung bei Feststoffen sind in den Informationen des Bundesministers des Innern (vgl. FN 5) keine Angaben gemacht.

missionsbelastung im Vergleich zu den Emissionen der Industrie und der Haushaltsfeuerungen die Hauptbelastungsquelle dar⁷⁾.

Die genannten Schadstoffe, die durch den Gebrauch von Kraftfahrzeugen frei werden, wirken lokal, regional und global auf die natürliche Zusammensetzung der Luft. Die lokalen Wirkungen äußern sich in vielfältiger Weise, z.B. so, daß sie das Wohlbefinden und die Gesundheit von Straßenanliegern und -passanten beeinträchtigen und zunehmend sogar gefährden oder die Nutzungsmöglichkeiten von Wohnungen, Arbeits- und Betriebsstätten mindern. Anwohner stark befahrener Straßen sind häufig nicht mehr in der Lage, ohne Gefahren für ihre Gesundheit ungereinigte Außenluft in die Wohnung einfließen zu lassen. Besonders nachteilige Wirkungen können die Abgase der Kraftfahrzeuge auch auf landwirtschaftliche Produkte ausüben, die auf landwirtschaftlichen Flächen an stark befahrenen Straßen angebaut werden. Hier besteht die Gefahr, daß luftverunreinigende Schadstoffe von Pflanzen aufgenommen werden und auf diese Weise in die Nahrungsmittel Eingang finden und so die Gesundheit der Verbraucher schädigen.

Neben diesen lokalen Folgewirkungen tragen die Kraftfahrzeug-Abgase auch wesentlich zur regionalen Verunreinigung der Luft, insbesondere in Verdichtungsgebieten bei. Insofern kann die Gefährlichkeit der einzelnen durch die Kraftfahrzeug-Nutzung frei werdenden Schadstoffe noch erhöht werden, wenn nämlich in synergistischen Effekten sich die Abgase aus verschiedenen Quellen verbinden und völlig neue Schadstoffe bilden.

Schließlich wird zu befürchten sein, daß bestimmte luftverunreinigende Stoffe im Kraftfahrzeug-Abgas längerfristig auch globale Wirkungen entfalten und zu einer Veränderung der Atmosphäre beitragen.

7) Vgl. den Bericht in der SZ vom 11.4.1979, S.15: Für die Münchner-Luft; Auspuffrohre schlimmer als Fabrikkamäne.

Um das Ausmaß der durch Kraftfahrzeug-Emissionen verursachten Gefahren und Schäden zu verdeutlichen, genügt es freilich nicht, nur auf ihre rein quantitative und räumliche Beteiligung an der Gesamtimmissionsbelastung hinzuweisen, sondern darzustellen ist auch die Gefährlichkeit⁸ der einzelnen durch Kfz-Abgase frei werdenden Stoffe. Eine solche Betrachtung hat freilich zu berücksichtigen, daß alle Schadstoffkomponenten der Kfz-Abgase auch heute noch nicht erfaßt sind, obwohl bisher bereits 200 Einzelkomponenten nachgewiesen werden konnten⁹.

Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung mag es ausreichen, wenn die fünf, gewiß bedeutendsten Schadstoffe der Kfz-Abgase näher betrachtet werden, nämlich Kohlenmonoxid, Kohlenwasserstoff, die Stickoxide, die Schwefeldioxide und der Ruß¹⁰. Ausgeklammert bleiben soll hier die Luftverunreinigung durch Blei, weil diesbezüglich durch das Benzin-Blei-Gesetz¹¹ eine jedenfalls bisher befriedigende Lösung bewirkt worden ist¹². Auch das weithin als harmlos

8) Zur Bedeutung der Luft für den Menschen siehe: Petri, Schädliche Auswirkungen der Luftverunreinigung, in: Der Gesundheitsingenieur, 86.Jahrgg. (1965), S.103 ff.

9) Siehe Eickel-Jud, Umweltkosten des Straßenverkehrs, Umwelt 1974, Heft 4, S.17.

10) Diese Schadstoffe werden in erster Linie von Otto- und Dieselmotoren emittiert.

11) Vom 5.August 1971 (BGBl.I, S.1234), nach dessen § 2 Abs.1 Otto-Kraftstoffe, deren Gehalt an Bleiverbindungen vom 1.Januar 1976 an 0,15 gr im Liter übersteigt, nicht hergestellt, eingeführt oder sonst in den Geltungsbereich dieses Gesetzes verbracht werden dürfen.

12) Nach Berichten des Umweltbundesamtes und des bayerischen Umweltamtes hat sich die Bleikonzentration in Berlin, Köln, Frankfurt, München, Nürnberg, Regensburg und Würzburg um durchschnittlich 65 Prozent vermindert, vgl. Umwelt, Informationen des Bundesministers des Innern zur Umweltplanung und zum Umweltschutz, Jahrgg. 1977, Heft 57, S.33.

gewertete Kohlendioxid soll im Rahmen dieser Untersuchung vernachlässigt werden, obwohl nach verschiedenen Prognosen in den nächsten Jahrzehnten eine erhebliche Anreicherung des Kohlendioxidgehalts in der Atmosphäre erwartet werden muß, was langfristig auf das Temperaturgleichgewicht der Erde einwirken kann und damit nicht absehbare Folgen auszulösen vermag¹³.

2. Die Schadstoffe und ihre Wirkungen

- A Die Verunreinigung der Luft durch Kohlenmonoxid ist schwer feststellbar, da sein Vorhandensein weder durch Geruch- noch durch Qualmbildung angezeigt wird. Es wirkt sich insoweit schädlich auf den menschlichen Organismus aus, als es das Hämoglobin im Blut bindet und damit dessen Aufgabe als Sauerstoffübermittler im Blut blockiert¹⁴.

Ist eine Sättigung des Hämoglobin mit Kohlenmonoxid eingetreten, wird die Aufnahme einer ausreichenden Menge von Luftsauerstoff für die Körperzellen verhindert, was dann zur Folge hat, daß die Körperzellen schwer beeinträchtigt und schließlich lahmgelegt werden. Zur Verdeutlichung der Gefahr des Kohlenmonoxids sei darauf hingewiesen, daß die Affinität des Kohlenmonoxids zum Hämoglobin 210 mal größer ist als die des Sauerstoffs¹⁵.

-
- 13) Vgl. dazu: Deischl, Umweltbeanspruchung und Umweltschäden durch den Verkehr in der Bundesrepublik Deutschland, aaO, S.45; nach vom Bundesministerium des Innern (-Umweltbus-) mitgeteilten Schätzungen beträgt die von Kraftfahrzeugen erzeugte Menge Kohlendioxid ca. 80 Mio. Tonnen.
- 14) Siehe Deischl, Umweltbeanspruchung und Umweltschäden durch den Verkehr in der Bundesrepublik Deutschland, aaO, S.43; Mahlke, Abgasschäden durch Verbrennungsgase aus Kraftfahrzeugmotoren, Der Städtetag, Jahrgg.17 (1964), S.197 f.
- 15) Vgl. Moll, Chemische und technologische Informationen, aaO, S.55.

Zwar wird eine globale Kohlenmonoxidvergiftung nicht zu erwarten sein, weil wahrscheinlich Kohlenmonoxid biologisch umgesetzt wird¹⁶ und auch bei normalen Wetterlagen die in einer Großstadt vorhandenen Kohlenmonoxidkonzentrationen noch nicht Werte erreichen, die zu Kopfschmerzen, Schwindelanfällen oder vorübergehenden Bewußtseinsstörungen führen¹⁷; aber bei Verkehrsstaus und sog. "Inversionswetterlagen" mit regionaler Verbreitung werden bereits heute Konzentrationswerte erreicht, die Gesundheitsschäden erwarten lassen¹⁸.

- B Kohlenwasserstoffe treten in den Abgasen der Kraftfahrzeuge¹⁹ in sehr verschiedenen Zusammensetzungen auf, von denen hier besonders das sog. Benzypren, eines der am stärksten wirkenden chemisch karzinogenen Stoffe, zu erwähnen ist²⁰. Diese hochgiftige Abgasart reichert sich im menschlichen Körper an, wo es auch in kleinsten

16) Vgl. Rasch, "Alles wird wieder zu Staub", Umwelt, 1973, Heft 1, S.49 ff. (50).

17) Mahlke, Abgasschäden durch Verbrennungsabgase aus Kraftfahrzeugmotoren, aaO, S.198; Moll, Chemische und technologische Informationen, aaO, S.55.

18) Vgl. Auto und Umwelt, Das Gutachten des Rats von Sachverständigen für Umweltfragen vom September 1973, Stuttgart, Mainz 1973, S.45; Jost, Globale Umweltprobleme, Darmstadt 1974, S.9, der unter Bezugnahme auf (nicht näher benannte) amerikanische Untersuchungen darauf hinweist, daß außerhalb von Ballungsgebieten, Kraftwerken und anderen Industrien kein echtes Bedürfnis nach einer Reduktion der CO-Emissionen bestehe; Schmitt, Mehr Auslöser für Smog-Alarm, Umwelt 1975, Heft 1, S.38 ff. (40).

19) Stärker beim Dieselmotor als beim Ottomotor.

20) Berücksichtigt man, daß Lungenkrebs in der Stadtbevölkerung doppelt so oft auftritt wie bei Bewohnern ländlicher Gegenden, so wird man auch der durch Kfz-Abgase hervorgerufenen Luftverunreinigung einen bedeutenden Einfluß auf die Entstehung von Lungenkrebs einräumen müssen; siehe dazu: Jung, Luftverunreinigung und industrielle Staubbekämpfung, Berlin 1965, S.351 (352); Petri, Schädliche Auswirkungen der Luftverunreinigung, aaO, S.151.

Dosen über eine lange Zeit voll wirksam bleibt²¹. Die Wirkung derartiger krebserzeugender Stoffe kann sich wahrscheinlich addieren, so daß schon beim Einatmen sehr kleiner Konzentrationen über längere Zeit mit einer Krebsentstehung vor allem in der Lunge zu rechnen ist.

- C Die Stickoxide sind zwar wegen ihres üblen stechenden Geruchs durchweg leicht erkennbar, wirken aber auch schon in geringen Konzentrationen gefährlich auf die Atmungsorgane des Menschen²². Die Giftigkeit der emittierten Stickoxide wird vor allem durch NO (Lähmende Wirkung im Gehirn) und NO₂ (Reizung bzw. Ätzung der Schleimhäute von Augen und Lunge) bedingt. Vorhandene Erkrankungen der Atmungsorgane (z.B. Bronchitis, Asthma) können durch diese Abgase mindestens verschlimmert werden. Negativ wirkt sich das Stickoxid auch auf die Vegetation aus. Vorzeitiges Vergilben der Blätter und Kummerwuchs sind die Hauptfolgen²³.

- D Das Schwefeldioxid entsteht bei der Verwendung von Dieselloil als Kraftstoff. Hat man lange angenommen, daß Schwefeldioxid wesentlich mehr die Vegetation beeinträchtigt als den Menschen, so zeigen doch neuere Untersuchungen²⁴, daß Schwefeldioxid sich zu synergistischen Effekten verbindet. Das Schwefeldioxid wird an den Feinstaub absorbiert und gelangt so - zum Teil zu Schwefelsäure

21) Vgl. Deischl, Umweltbeanspruchung und Umweltschäden durch den Verkehr in der Bundesrepublik Deutschland, aaO, S.46.

22) Vgl. Lange, u.a., Gefährdung der Gesundheit durch Abgase, in: Internist 14 (1973), S.191.

23) Matthes, Die Luftverunreinigung durch Kraftfahrzeuge, in: Technische Überwachung, Jahrgg.2 (1961), S.416.

24) Siehe bei: Seidl, Umweltbelastungen im modernen Kreislauf, Göttingen 1976, S.281 ff.; Lahmann, Umwelt und Qualität des Lebens, Studie für die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, September 1974, S.16 ff.

aufoxidiert - in die Lungenbläschen, wodurch die schädliche Wirkung erheblich verstärkt wird²⁵.

E Ruß wird insbesondere von schlecht eingestellten und besonders von überlasteten Dieselmotoren emittiert. Dieser gehört zu den Feinstäuben, an deren Teilchenoberfläche chemische Substanzen aus der Verbrennungs-, aber auch aus der Außenluft absorbiert sind. Diese Teilchen tragen nicht nur zur Sichtbehinderung bei, sondern verstärken auch die schleimhautreizende Wirkung von Schwefeldioxid und Stickoxiden; denn nach der Einatmung in tiefere Lungenteile können sie unverändert oder auch nach katalytischer Umwandlung zellschädigend wirken²⁶.

II. Ursachen der unzulänglichen Vermeidung von Kfz-Abgasen

1. Allgemeines

Angesichts dieser Auswirkungen der Schadstoffe, mit der die Luft durch den Kfz-Gebrauch befrachtet wird, wobei die erheblichen Zuwachsraten des individuellen Kraftfahrzeugverkehrs besonders berücksichtigt werden müssen²⁷, wird die Forderung nach geeigneten Maßnahmen zur Reduzierung der Kfz-Abgase immer dringender. Die Kfz-Schadstoffe lassen sich

-
- 25) Vgl. Dreyhaupt, Kampf der SO_2 -Emission nach dem Stand der Technik. Praxisreife Rauchgasentschwefelung für Ölkraftwerke, Umwelt 1972, Heft 1, S.37; siehe auch Moll, Chemische und technologische Informationen, aaO, S.57 f.
- 26) Grefen, Feinstäube gefährden den Städter, Umwelt 1974, Heft 4, S.22 f.; allerdings ist der Anteil des Straßenverkehrs an der Gesamtstaubemission im Vergleich zu kleingewerblichen Feuerstätten und Feuerstätten zur Gebäudeheizung sowie industrieller Anlagen gering.
- 27) Es fuhren in der Bundesrepublik Deutschland Ende 1977 rund 24 Mio. Kraftfahrzeuge: so in Umwelt, Informationen des Bundesministers des Innern, aaO, Jahrgg. 1977, Heft 57, S.33; nach jüngsten Meldungen der FAZ vom 19.1.1978 (Nr.16), S.11, rechnen die Fachleute im Bundesverkehrsministerium damit, daß sich der Bestand von Kraftfahrzeugen noch rascher als bisher angenommen erhöhen wird.

nicht mehr als unbedeutende Belästigung ansehen, bedrohen schon heute ernsthaft menschliches Leben, führen zu unübersehbaren Schäden und Verlusten an Sachen²⁸ und tragen entscheidend dazu bei, daß infolge der globalen Wirkung der Schadstoffe langfristig unsere gesamte Biosphäre bedroht wird.

Fragt man nach den Ursachen dieser Art der Luftverunreinigung, da ihre Kenntnis die Voraussetzung dafür ist, um wirksame Mittel und Maßnahmen zur Reduzierung der Kfz-Abgase aufzeigen zu können, so mag von der These ausgegangen werden, daß allgemein zur Erklärung der Ursachen der gegenwärtigen ökologischen Krise drei Faktoren angeführt werden: Das Wirtschaftswachstum, die Entwicklung der modernen Technik und schließlich das Entstehen räumlicher Agglomeration von Bevölkerung und Industrie²⁹.

Betrachtet man danach die Verunreinigung der Luft durch Kraftfahrzeug-Emissionen, so darf festgestellt werden, daß neben dem Wirtschaftswachstum und der räumlichen Agglomeration vor allem auch die Entwicklung der modernen Kraftfahrzeugtechnik ursächlich ist, die erst den massenhaften Gebrauch von Kraftfahrzeugen ermöglicht und so das Problem der Luftverunreinigung durch Kraftfahrzeug-Emissionen wesentlich mitbewirkt hat. Andererseits wird man jedoch zu bedenken haben, daß diese Folgen nicht die zwingende Konsequenz der technischen Entwicklung auf dem Kraftfahrzeugsektor sind. Wären die zur jeweiligen Zeit möglichen technischen Kenntnisse auch in der Vergangenheit stets mit dem gleichen Eifer, mit dem sie auf anderen Gebieten zur vervollkommnung der technischen Ausstattung von Kraftfahrzeugen entwickelt und eingesetzt worden sind, auch im Interesse von Emissionsvermeidungsmaßnahmen entwickelt und

28) Siehe dazu: Schwarz, Wege und Ziele im Kampf gegen die Luftverschmutzung in der Bundesrepublik Deutschland - Die VDI-Kommission Reinhaltung der Luft, in: Staub-Reinhaltung der Luft 33 (1973), Nr.5, S.206 ff.; Frey, Luftverunreinigung oder Verwitterung? Streit um den Zerfall von Baudenkmalen, Umwelt 1973, Heft 2, S.22 ff.

29) Kölble, Staat und Umwelt, Zur Grundstruktur des rechtlichen Instrumentariums der Umweltsicherung, DÖV 1977, S.1 ff.

eingesetzt worden, so wäre gewiß das Problem der Luftverunreinigung entweder gar nicht entstanden oder doch jedenfalls längst behoben.

Auch wenn man angesichts der gegenwärtig betriebenen technischen Forschungs- und Entwicklungsarbeiten zum Zwecke der Vermeidung von Kraftfahrzeug-Emissionen den gegenwärtigen Stand objektiv kaum mit hinreichender Sicherheit beurteilen kann, so darf ebenso festgestellt werden, daß technische Probleme jedenfalls längerfristig einer entscheidenden Reduzierung oder gar Beseitigung der Kraftfahrzeug-Emissionen nicht im Wege stehen. So bestehen bereits nach heutigem Stand der Technik durchaus Möglichkeiten zu wirksamen Maßnahmen zur Reduzierung schädlicher Kraftfahrzeug-Emissionen, zum Beispiel durch technische Veränderungen am Motor und seinen Hilfseinrichtungen, durch Nachbehandlung der Auspuffgase sowie durch Einflußnahmen auf die Brennstoffzusammensetzung bei Beibehaltung der bisherigen Antriebssysteme oder auch durch Lösungen, die grundlegend neue Antriebssysteme vorsehen³⁰.

Ist also das Problem der Luftverunreinigung durch Kraftfahrzeug-Emissionen nicht in erster Linie ein technisches, so wird zu fragen sein, welche ökonomischen Motive bisher die Entwicklung und den Einsatz umweltfreundlicher Technologien und Abgasvermeidungsmaßnahmen behindert bzw. erschwert haben.

30) Dazu: Deischl, Umweltbeanspruchung und Umweltschäden durch den Verkehr in der Bundesrepublik Deutschland, aaO, S.45; Jorissen, Automobilabgase: Vorbeugen ist besser als heilen, Umwelt 1971, Heft 6, S.40 ff.; ders., Motorenbauer am Scheideweg, Umwelt 1972, Heft 5, S.48 f.; Fischinger, Methanol-Autokraftstoff und Klopfbremse, Umwelt 1972, Heft 2, S.43; Wolff, Methanol, kurzfristig kein Benzin-Bleiersatz, Umwelt 1972, Heft 6, S.62 f.; Grunewald, Kann der Verkehr umweltfreundlicher werden?, Berlin 1973, S.20, S.23 f.; Fortnagel, Dieselmotoren mit geringerer Schadstoffemission, Umschau 1973, Heft 23, S.736 f.; Krüger, Bessere Stadtluft durch Gasautos, Umschau 1972, Heft 6, S.186.

2. Wirtschaftliche Hintergründe

Ausgangspunkt für die Betrachtung der ökonomischen Ursachen der übermäßigen Verunreinigung der Luft durch Kfz-Abgase wird die Feststellung sein, daß die Luftverunreinigungen zwar beim Gebrauch von Kraftfahrzeugen auftreten, aber die Intensität dieser Art der Beanspruchung der Luft nicht oder doch nur unwesentlich vom Verhalten der Konsumenten der Kraftfahrzeuge abhängt³¹, sondern maßgeblich durch die Ausstattung der Kraftfahrzeuge bei der Produktion vorherbestimmt ist. Deshalb werden in erster Linie die wirtschaftlichen Überlegungen der Kfz-Produzenten daraufhin zu untersuchen sein, warum sie sich bisher nicht ausreichend veranlaßt sehen, Kraftfahrzeuge mit den erforderlichen Abgasvermeidungseinrichtungen auszustatten.

Wenn im Laufe der Gebrauchsdauer eines Kraftfahrzeugs luftbelastende Wirkungen entstehen, die Luft also als Aufnahme-medium schädlicher Kfz-Abgase in Anspruch genommen wird, so bedeutet das wirtschaftlich, daß hier die Luft als Produktionsfaktor der Abgasbeseitigung kostenlos in Anspruch genommen wird³². Folglich ist es weder für den Kfz-Produzenten noch für die Kfz-Halter oder -Fahrer regelmäßig von wirtschaftlichem Interesse, daß diese Art der Inanspruchnahme der Luft vermieden wird. Im Gegenteil, die Entwicklung und der Einsatz von Abgasvermeidungsmaßnahmen erfordern Investitionen und Aufwendungen, verteuern damit das Automobil

31) Da hinsichtlich des Abgasverhaltens unter den verschiedenen Kraftfahrzeug-Typen kaum Unterschiede bestehen, besteht für die Kraftfahrzeug-Konsumenten insoweit keine Alternative. Die Möglichkeit des Konsumverzichts darf hier außer Betracht bleiben.

32) Vgl. Siebert, Analyse der Instrumente der Umweltpolitik, Göttingen 1976, S.1; Schürmann, Ökonomische Ansätze zu einer rationalen Umweltpolitik und wirtschaftspolitische Konsequenzen mit besonderer Berücksichtigung der Energiewirtschaft, Diss.Köln 1973, S.177 ff.; Ackermann/Geschka/Karsten, Gutachten zur Gesamtbelastung der Volkswirtschaft durch das Umweltprogramm, zu BT-Drucks. VI/2740, S.593, 598 f.; Reh binder, Politische und rechtliche Probleme des Verursacherprinzips, Berlin 1973, S.54.

und können für den Kfz-Produzenten zu Wettbewerbsnachteilen führen³³.

Eine ungehinderte Inanspruchnahme der Luft als Aufnahme-medium schädlicher Abgase konnte so lange hingenommen werden, solange diese Art der Luftnutzung durch die Selbstreinigungskraft der Luft ausreichend kompensiert werden konnte. Wie seit langem schon beim Umweltmedium Wasser zeigt zunehmend jedoch auch die Luft Erscheinungen der Überforderung ihrer natürlichen Selbstreinigungskraft. Und spätestens seit der vom Institut of Massachusetts for Technology herausgegebenen Studie "The Limits to growth"³⁴ wird die Erkenntnis von der Endlichkeit aller verfügbaren Naturschätze und somit auch des Umweltmediums Luft kaum mehr in Frage zu stellen sein, mag auch die erstellte Studie eines Weltmodells methodische Mängel aufweisen und mögen im einzelnen die dort angestellten Überlegungen umstritten sein³⁵.

Der Erkenntnis von dem nur begrenzten Vorhandensein des Umweltmediums Luft folgte indessen nicht eine entsprechende Rücksichtnahme durch diejenigen, die die Luft verunreinigen. In einem marktwirtschaftlichen System ist es nur konsequent, daß die Möglichkeit, ein Umweltgut kostenlos in Anspruch zu nehmen, so profitabel wie möglich ausgenutzt wird. Jedes andere Verhalten würde dem einzelwirtschaftlichen Ziel der Kostenminimierung widersprechen.

33) Vgl. dazu unten S.59 f. und 62 f.

34) Vgl. die deutsche Fassung: Meadows (u.a.), Die Grenzen des Wachstums. Bericht des Club of Rome zur Lage der Menschheit, Stuttgart 1972.

35) Einige dieser Einwände finden sich im Nachwort des Club of Rome zu dieser Studie, S.116 f.; siehe zur Kritik außerdem: Michalski, Club of Rome: Begrenzte Perspektiven, Wirtschaftsdienst, Jahrgg. 52 (1972), S.334 f.; Beckermann, Naturwissenschaftler, Wirtschaftswissenschaftler und Umweltkatastrophe, Tübingen 1972, S.9 ff.

Diese aufgezeigten wirtschaftlichen Motive und Betimmungsfaktoren für die Verursachung der Luftverunreinigung durch Kfz-Abgase sind freilich auch in einem marktwirtschaftlichen System nicht der rechtlichen Einflußnahme entzogen. Daher wird nachfolgend zu prüfen sein, worauf es zurückzuführen ist, daß der Staat bisher so erfolglos die Eindämmung der Luftverunreinigung durch Kfz-Abgase versucht hat.

3. Rechtliche Hintergründe

A. Zur Unzulänglichkeit individueller Ansprüche wegen Kfz-Immissionen

a) gegen Fahrer und Halter von Kraftfahrzeugen

Das Zivilrecht sieht zur Abwehr von luftverunreinigenden Immissionen, die durch den Kraftfahrzeugverkehr verursacht sind, mehrere Ansprüche vor. So gewährt § 1004 Abs.1 BGB demjenigen, dessen Eigentum beeinträchtigt wird, das Recht, von dem Störer die Beseitigung der Beeinträchtigung zu verlangen und, wenn weitere Beeinträchtigungen zu besorgen sind, Unterlassung zu verlangen. Dem Eigentümer sind die aus Dienstbarkeiten Berechtigten durch §§ 1027, 1090 Abs.2 BGB, der Nießbraucher durch § 1065 BGB, der Erbbauberechtigte durch § 34 Abs.2 des Wohnungseigentumsgesetzes und eine Reihe anderer Inhaber dinglicher Rechte durch sonstige Vorschriften ausdrücklich gleichgestellt. Entsprechende Abwehrrechte, wie sie der Eigentümer geltend machen kann, stehen nach § 862 iVm § 858 BGB auch dem Besitzer zu. Darüber hinaus hat die Rspr. auch demjenigen, der weder Eigentümer noch Besitzer ist, aber in einem absoluten Recht oder einem geschützten Rechtsgut, insbesondere in seiner Gesundheit beeinträchtigt wird, einen sog. quassinegatorischen Anspruch auf Beseitigung und Unterlassung der Störung zuerkannt³⁶.

36) Vgl. Sorgel/Siebert (Mühl), Kommentar zum BGB, aaO. Rdnr. 54 ff. zu § 1004 BGB.

Die genannten Ansprüche, die vor dem Zivilgericht geltend zu machen sind, richten sich gegen den oder die Störer. Als Störer, soweit es um die luftbeeinträchtigende Wirkung des Gebrauchs von Kraftfahrzeugen auf öffentlichen Straßen geht, sind jedoch nicht die einzelnen Kraftfahrzeug-Halter und -Fahrer anzusehen; diese benutzen die Straße lediglich im Rahmen des widmungsmäßigen Gebrauchs, der durch die verkehrsrechtlichen Vorschriften bestimmt ist. Den Kraftfahrzeug-Haltern und -Fahrern ist kein Rechtsverstoß vorzuwerfen³⁷.

Als Quelle der Störung wird vielmehr das Straßengrundstück anzusehen sein. Von ihm gehen die störenden Wirkungen als unmittelbare Folge der hoheitlichen Eröffnung dieser Straße für den öffentlichen Kraftfahrzeugverkehr aus³⁸.

Zivilrechtliche Abwehrensprüche gegen die die allgemeinen Verkehrsvorschriften beachtenden Kraftfahrzeug-Halter und -Fahrer sind somit grundsätzlich ausgeschlossen³⁹.

Sollte dennoch in einem besonders gelagerten Ausnahmefall das einzelne Kraftfahrzeug als Störungsquelle anzusehen sein, etwa weil der Fahrer sich außerhalb des zulässigen widmungsmäßigen Gebrauchs der Straße bewegt, so sei darauf hingewiesen, daß die von einem einzelnen Kraftfahrzeug ausgehenden luftverunreinigenden Wirkungen regelmäßig unerheblich und unwesentlich sind angesichts der insgesamt durch den Kraftfahrzeugverkehr verursachten Luftverunreinigung. Eine störende Beeinträchtigung entsteht nämlich regelmäßig erst

37) Vgl. BVerwG vom 12.12.1969, BVerwGE 34, S.320 ff (323); Wolff-Bachof, VerwR I, aaO., § 58 IIc.

38) So schon in der grundlegenden Entscheidung des RG vom 9.1.1939, RGZ 159, S.129 ff (136 f).

39) Vgl. BGHZ vom 30.10.1970, NJW 1971, S.94.

durch die Summierung der Vielzahl der einzelnen Kraftfahrzeugabgase. Der Anteil des Einzelfahrzeugs an der durch Kraftfahrzeug-Abgase bewirkten Gesamtluftverunreinigung stellt nicht nur global und regional, sondern auch im Hinblick auf die örtlichen Folgen eine vernachlässigbare Größe dar.

Demit wird deutlich, daß mit zivilrechtlichen Mitteln, die gegen die einzelnen Kraftfahrzeug-Halter und -Fahrer gerichtet sind, eine Reduzierung der Gesamtluftverunreinigung, soweit sie durch Kraftfahrzeug-Abgase hervorgerufen wird, nicht erreicht werden kann. Zu prüfen bleiben folglich die möglichen individuellen Ansprüche gegen die Träger der öffentlichen Straßen.

b) gegen die Träger der Straßen

Werden Anlieger öffentlicher Straßen durch die von dem Kraftfahrzeug-Verkehr ausgehenden luftverunreinigenden Abgase in ihr Eigentum, in absolut geschützte Rechte oder in Rechtsgüter oder gesetzlich geschützte Interessen⁴⁰ beeinträchtigt, so fragt sich, ob sie von dem Träger der Straße, von der die Abgase ausgehen, Unterlassung dieser Beeinträchtigung verlangen können.

Als Grundlage für einen möglichen Anspruch auf Unterlassung oder Beseitigung der Beeinträchtigung kommen - das sei vorwegnehmend klargestellt - nicht die negatorischen oder quasinegatorischen Unterlassungs- oder Beseitigungsansprüche des Privatrechts nach §§ 1004, 823 BGB in Betracht, weil solche Ansprüche nur gegen privatrechtliche Störungen eingesetzt werden können. Die störenden Verkehrsimmissionen sind jedoch nicht die Folge einer privatrechtlichen Nutzung des Straßengrundstücks, sondern die unmittelbare Folge der hoheitlichen Eröffnung der Straße für den allgemeinen Kraft-

40) Siehe zu den geschützten Rechtspositionen auf S.16.

verkehr und der widmungsmäßigen Zweckbestimmung, die ihre rechtliche Grundlage in den Straßengesetzen der Länder bzw. im Bundesfernstraßengesetz haben⁴¹.

In Betracht kommt folglich ein öffentlich-rechtlicher Störungsabwehranspruch (Folgenbeseitigungsanspruch), der in dem jeweils beeinträchtigten Rechtsgut und seinem öffentlich-rechtlichen Schutz begründet ist⁴² also, soweit es sich um die Beeinträchtigung des Eigentums handelt, ein Anspruch "aus dem Eigentum" darstellt.

Diese Unterscheidung zwischen privatrechtlichem und öffentlich-rechtlichem Störungsabwehranspruch hat jedoch nur Bedeutung für die prozessuale Durchsetzung: der öffentlich-rechtliche Abwehranspruch ist nach § 40 VwGO im Verwaltungsrechtsweg geltend zu machen. Für seine materiell-rechtliche Durchsetzbarkeit kommt es hingegen, wie beim privatrechtlichen Abwehranspruch, darauf an, ob rechtswidrig eine geschützte Rechtsposition beeinträchtigt wurde oder ob solche Beeinträchtigungen geduldet werden müssen.

Eine Pflicht zur Duldung der durch den Kraftfahrzeug-Verkehr ausgelösten luftverunreinigenden Immissionen besteht einmal als Folge der auf den Straßengesetzen beruhenden Indienststellung der Straßen für den öffentlichen Verkehr und ihre Widmung, weil die Immissionen die unmittelbare Folge des öffentlichen Verkehrs sind. Ansprüche, die darauf gerichtet sind, den luftverunreinigenden Verkehr ganz oder teilweise einzustellen, sind folglich ausgeschlossen⁴³.

Neben dieser sich aus dem öffentlichen Recht ergebenden Pflicht zur Duldung der Verkehrsimmissionen be-

41) Siehe dazu S.17.

42) Vgl. BVerwGm NJW 1974, S.817; zur dogmatischen Begründung des Anspruchs: BVerwG DVBl 1972, S.858 m. Anm. von Grawe, DVBl 1972, S.231; Bachof, DÖV 1971, S.859; Martens Anm. zu BGH DVBl 1968, S.148 ff.

43) Siehe: BGHZ 54, S.384 (387); BGHZ 64, S.220 (222); BGH NJW 1978, S.318 (319).

gründet auch das Privatrecht eine Duldungspflicht gewisser Beeinträchtigungen. Nach § 906 Abs.1 BGB hat nämlich der durch Immissionen betroffene Eigentümer eines Grundstücks diese insoweit hinzunehmen, als sie nicht oder nur unwesentlich beeinträchtigen. Das gleiche gilt auch dann, wenn eine wesentliche Beeinträchtigung durch eine ortsübliche Benutzung des anderen (Straßen-) Grundstücks herbeigeführt wird und nicht durch Maßnahmen verhindert werden kann, die Benutzern dieser Art wirtschaftlich zumutbar sind. Könnte danach im Einzelfall ein Abwehranspruch geltend gemacht werden,

- weil eine wesentliche Beeinträchtigung durch luftverunreinigende Abgase vorliegt und zugleich diese Abgase die Folge einer nicht ortsüblichen Benutzung des Straßengrundstücks sind oder
- weil eine wesentliche Beeinträchtigung vorliegt, diese auch auf eine ortsübliche Benutzung des Straßengrundstücks zurückzuführen ist, auch durch technische und wirtschaftlich zumutbare Maßnahmen verhindert werden kann, tatsächlich aber nicht verhindert wird,

so kann ein zivilrechtlich gegebener Abwehranspruch wegen der hoheitlichen Indienststellung und Widmung des Straßengrundstücks für den allgemeinen Verkehr dennoch nicht durchgesetzt werden.

In diesen Fällen, in denen den Betroffenen nach zivilrechtlichen Regeln ein Verbotungsrecht zustünde, wäre es nicht durch öffentlich-rechtliche Akte ausgeschlossen, kann als Ausgleich eine öffentlich-rechtlicher Abwehranspruch in der Form geltend gemacht werden, daß die Errichtung immissionsschützender Anlagen verlangt wird⁴⁴.

Solche Maßnahmen, die zum Schutz gegen Lärmimmissionen oft möglich und wirksam sind, sind gegenüber luftverunreinigenden Wirkungen des Kraftfahrzeugverkehrs

44) Vgl. Baur, Lehrbuch des Sachenrechts, 10.Aufl. München 1978, S.229.

vielfach jedoch nicht mehr durchführbar, da es hierfür an den erforderlichen räumlichen Voraussetzungen fehlt. Die Eigenart der luftverunreinigenden Beeinträchtigungen läßt es eben nicht zu, daß sie durch einfache Schutzwälle oder sonstige Schranken bildende Anlagen zurückgehalten werden können. Sind aber wirk-
same Maßnahmen zum Schutz vor übermäßige Luftverun-
reinigungen tatsächlich nicht mehr möglich, so bleibt den Betroffenen nur ein Anspruch auf Schadloshaltung in Geld nach den Regeln der Enteignung bzw. des enteignungsgleichen Eingriffs.

Sind jedoch Maßnahmen zur Eindämmung der luftverun-
reinigenden Beeinträchtigungen, z.B. die Anlage ei-
nes Grüngürtels entlang einer Straße, möglich und er-
folgversprechend, so wird auch zu prüfen sein, ob sol-
che Maßnahmen nachträglich, d.h. nach Planfeststellung
und Inbetriebnahme einer Straße aufgrund der Straßen-
gesetze verlangt werden können. Geprüft werden soll
diese Frage hier an Hand des Bundesfernstraßenge-
setzes, wobei jedoch zu unterscheiden ist, ob sich ein
solcher Anspruch nach dem BFStrG in seiner "alten"
Fassung⁴⁵ richtet oder nach den Regeln des 2. Gesetzes
zur Änderung des BFStrG⁴⁶ zu beurteilen ist. Denn bei
den nach dem "alten" Recht abgeschlossenen und im Sinne
seiner materiell-rechtlichen Anforderungen erfolgten
Planungen sind die Ansprüche auf Ergänzung dieser "al-
ten" Planfeststellungsbeschlüsse zum Zwecke der nach-
träglichen Anordnung von immissionschützenden Maßnahmen
nach dem "alten" BFStrG zu beurteilen⁴⁷. Nach § 17
Abs.4 BFStrG a.F. sind im "Planfeststellungsbeschluß...
dem Träger der Straßenbaulast die Errichtung und die
Unterhaltung der Anlagen aufzuerlegen, die zur Sicher-
ung der Benutzung der benachbarten Grundstücke gegen
Gefahren oder Nachteile notwendig sind." Erfordert

45) vom 6.8.1961 (BGBl I, S.1742).

46) vom 4.7.1974 (BGBl I, S.1401).

47) Vgl. BVerwG NJW 1976, S.1760 (1762).

demzufolge die Planfeststellung zur Verwirklichung der mit dem Plan verfolgten Ziele Festsetzungen, die sich auf benachbarte Grundstücke beeinträchtigend auswirken, so sind die Interessen der Grundstücksnachbarn zu berücksichtigen und gegebenenfalls vom Träger der Baulast Schutzanlagen zu errichten⁴⁸. Daraus folgert das BVerwG, daß die durch die Auswirkungen des Straßenverkehrs Betroffenen auch nachträglich, nach der Planfeststellung einen Anspruch auf Schutzanlagen haben, wenn sie "zur Sicherung der Benutzung der benachbarten Grundstücke gegen Gefahren oder Nachteile notwendig sind."⁴⁹

Voraussetzung für einen solchen nachträglichen Anspruch auf Anordnung immissionschützender Anlagen ist, daß die nachteiligen Auswirkungen "erheblich" sind. Die "Erheblichkeit" der nachteiligen Wirkungen - so das BVerwG - ergibt sich aus dem Verhältnis des Straßenbauvorhabens zu der jeweils von ihm betroffenen Umgebung. Was der Umgebung an nachteiligen Wirkungen der Straße zuge-
mutet werden darf, bestimmt sich nach ihrer aus ihrer Eigenart herzuleitenden Schutzwürdigkeit und Schutzbedürftigkeit. Ausgangspunkt für die nähere Bestimmung einer in diesem Sinn auf die Umgebung bezogenen Zumutbarkeit der Verkehrsimmissionen soll die bebauungsrechtlich geprägte Situation der Umgebung sein. Darüberhinaus soll zu berücksichtigen sein, wie hoch die Vorbelastung des fraglichen Gebiets ist und inwiefern gerade durch das Hinzutreten der luftverunreinigenden Wirkung des Kfz-Verkehrs die allgemeine, durch andere Quellen bewirkte Luftbelastung erhöht wird.

Hinsichtlich der luftverunreinigenden Verkehrsimmissionen wird es regelmäßig sehr schwer sein, nachzuweisen, daß die fraglichen Beeinträchtigungen die Folge der Kraftfahrzeugabgase einer bestimmten Straße sind und sie nicht etwa von den Ölheizungen der Privathaushalte

48) siehe dazu: BVerwG (Fn.47), S.1762.

49) BVerwG (Fn.47 auf S.21), S.1762.

oder industriellen Abgasen verursacht sind. Zudem wird in Gebieten mit einer relativ hohen Allgemeinbelastung ein solcher nachträglicher Anspruch auf Schutzmaßnahmen nur wenig erfolgversprechend sein, da die Belastungswirkung der Verkehrsimmissionen einer bestimmten Straße oder eines bestimmten Straßenabschnitts oft kaum isoliert feststellbar sein dürfte.

Diese Probleme, die bei der Durchsetzung eines Anspruchs auf Errichtung nachträglicher immissions-schützender Anlagen bestehen, sind auch durch das 2.Ge-
setz zur Änderung des BFStrG nicht beseitigt worden. Eine Änderung, die für den vorliegenden Fragenkreis von Bedeutung ist, hat das BFStrG nur insoweit er-
fahren, als der nachträgliche Schutzanspruch nun aus-
drücklich im Gesetz geregelt ist (§ 17 Abs.6, S.2), dieser Anspruch aber in den Fällen ausgeschlossen wird, in denen die Kosten der Anlage außer Verhältnis zu dem angestrebten Schutzzweck stehen. In diesen Fällen hat der Betroffene gegen den Träger der Straßenbaulast lediglich einen Anspruch auf angemessene Entschädigung (§ 17 Abs.6, S.4).

Kann der durch luftverunreinigende Kfz-Abgase betroffe-
ne Straßenanlieger weder aufgrund eines allgemeinen Störungsbeseitigungsanspruchs noch aufgrund des in den Straßengesetzen enthaltenen Anspruchs auf Errichtung von immissionsschützenden Anlagen erreichen, daß Maß-
nahmen zur Beseitigung luftverunreinigender Beein-
trächtigungen getroffen werden, so bleibt zu prüfen, unter welchen Voraussetzungen ein Entschädigungsan-
spruch geltend gemacht werden kann, um gegebenenfalls auf dem eigenen Grundstück Schutzeinrichtungen zu treffen.

Hinsichtlich der Grundlagen für einen Entschädigungs-
anspruch unterscheidet die Rechtsprechung zwischen dem Anspruch aus § 906 Abs.2, S.2 BGB und dem aus enteig-
nendem Eingriff⁵⁰.

50) BGHZ 49, S.148 (150); BGH NJW 1974, S.53 (54);

Nach der neueren Rechtsprechung des BGH⁵¹ ist der in § 906 Abs.2, S.2 BGB geregelte nachbarrechtliche Ausgleichsanspruch an die Voraussetzung geknüpft, daß die dort erfaßten Auswirkungen auf das Nachbargrundstück die Folgen einer privatrechtlichen Tätigkeit sind. Dagegen steht dem Betroffenen ein öffentlich-rechtlicher Anspruch auf Enteignungsentschädigung zu, wenn die Einwirkungen -wie die durch die Abgase der Kraftfahrzeuge auf öffentlichen Straßen- sich als unmittelbarer hoheitlicher Eingriff in nachbarliches Eigentum darstellen und zudem die Grenzen dessen überschreiten, was der Nachbar nach § 906 BGB entschädigungslos hinnehmen muß.

Ein solcher dem privaten Nachbarrecht unterstellter Anspruch aus § 906 Abs.2, S.2 BGB wird von der Rspr. nur noch anerkannt, wenn die Verkehrsimmissionen nicht die unmittelbare Folge eines hoheitlichen Eingriffs sind⁵². Dies kann etwa dann der Fall sein, wenn der Eigentümer eines schon von altersher an einer bestimmten Straße gelegenen Grundstücks wegen zwischenzeitlich unzumutbar gewordener Beeinträchtigungen Entschädigung verlangt.

Für den Regelfall jedoch, daß nämlich die Verkehrsimmissionen die unmittelbare Folge der auf den Straßengesetzen beruhenden hoheitlichen Eröffnung und Zweckbestimmung sind, wird nach der erwähnten neueren Rspr. des BGH den Betroffenen ein öffentlich-rechtlicher Anspruch auf Entschädigung gewährt, sofern die Immissionen die Grenze dessen überschreiten, was der Nachbar nach § 906 BGB entschädigungslos hinnehmen muß.

Damit stellt die Rspr. bei der Frage nach dem "Sonderopfer" im Sinne des enteignenden Eingriffs zunächst darauf ab, ob der Betroffene - wäre der Störer nicht eine öffentliche Körperschaft, sondern ein privater Dritter - nach den nachbarrechtlichen Vorschriften des § 906 BGB die Beeinträchtigung ohne finanziellen

51) BGHZ 48, S.98 (101); 54, S.384 (388); BGH NJW 75, S.601 (602); 78, S.213.

52) Vgl. Speiser, NJW 1975, S. 1101 (1102); BGHZ 49, S.148 (150).

Ausgleich hätte hinnehmen müssen.

Nach § 906 Abs. 2, S. 2 BGB kann derjenige, der durch Immissionen in der Nutzung seines Grundstücks beeinträchtigt wird, einen angemessenen Ausgleich in Geld verlangen, sofern durch die Immissionen eine wesentliche Beeinträchtigung der Benutzung des Grundstücks bewirkt wird, die Benutzung des anderen Grundstücks ortsüblich ist, die Beeinträchtigung durch Maßnahmen nicht verhindert werden kann, die Benutzern dieser Art wirtschaftlich zumutbar ist und die Beeinträchtigung des betroffenen Grundstücks in seiner ortsüblichen Benutzung oder in seinem Ertrag über das zumutbare Maß hinausgeht.

Da die Frage der ortsüblichen Benutzung des Straßengrundstücks in den meisten Fällen keine weiteren Fragen aufwirft, tauchen Schwierigkeiten erst bei der Frage auf, ob die Beeinträchtigung des Grundstücks des Betroffenen durch die luftverunreinigenden Auswirkungen der Kfz-Abgase über das zumutbare Maß hinausgehen.

Die ältere und teilweise auch noch die jüngere⁵³ Rspr. ist bei der Beurteilung der Zumutbarkeit der Beeinträchtigung der Straßenanlieger durch den Straßenverkehr davon ausgegangen, daß in aller Regel, insbesondere im innerörtlichen Bereich, die Beeinträchtigungen und Belästigungen des immer stärker werden- den Straßenverkehrs hingenommen werden müssen, ohne daß die Betroffenen einen Geldausgleich beanspruchen können. Selbst Gesundheitsstörungen sollen nur dann zu einem Geldausgleich führen, wenn sie über das hinausgehen, was z.B. den Bewohnern moderner Städte im allgemeinen durch die Auswirkungen des Straßenverkehrs auf seine Umgebung unvermeidbar auferlegt wird. Das dem einzelnen zumutbare Maß an Beeinträchtigungen sei erst dann überschritten, wenn z.B. die Beein-

53) Vgl. RGZ 159, S. 129 (137 f); BGHZ 49, S. 148 (151); 54, S. 384 (389 f. 391); OLG München, OLGZ 75, S. 334 (336).

trächtigungen durch den Verkehrslärm, aber auch die sonstigen verkehrsbedingten Belästigungen die ortsübliche Benutzung der straßenwärts gelegenen Wohnräume eines Hauses in ganz besonderem Maße beeinträchtigen, wenn die objektiven Gegebenheiten eines Hauses oder einer Wohnung ein Ausweichen der Bewohner in straßenabgewandte Räume nicht gestatten und wenn zur Beseitigung oder nennenswerten Herabsetzung der Beeinträchtigung bei objektiver Betrachtung Aufwendungen in einer Höhe notwendig sind, die sowohl für sich betrachtet als auch im Verhältnis zum Wert des Grundstücks ganz erheblich ins Gewicht fallen⁵⁴.

In aller Regel mußte der Straßenanlieger demnach auch wesentliche Beeinträchtigungen durch gesteigerte Verkehrsimmissionen ohne Geldausgleich hinnehmen⁵⁵.

Demgegenüber wird in neueren Urteilen ausgesprochen, daß bei der Würdigung, welches Maß von Verkehrsimmissionen dem Eigentümer eines Wohngrundstückes entschädigungslos zugemutet werden könne, die Wertentscheidung des Bundes-Immissionsgesetzes (BImSchG) für den Schutz von Wohngebieten vor schädlichen Umwelteinwirkungen zu beachten sei⁵⁶.

Diese Wertentscheidung schließe es grundsätzlich aus, eine unzumutbare Beeinträchtigung nur ganz ausnahmsweise, bei besonders schweren Einwirkungen anzunehmen und sie "wirke" auch schon bei Verkehrsimmissionen von Straßen, die vor dem Inkrafttreten des BImSchG gebaut, gewidmet und in Dienst gestellt worden seien⁵⁷.

Ist es den Betroffenen im Einzelfall danach nicht zuzumuten, bestimmte luftverunreinigende Beeinträchtigungen hinzunehmen, so kann der mögliche Entschädigungsanspruch gleichwohl scheitern, weil nicht der Nachweis geführt werden kann, daß die fragliche Luft-

54) BGHZ 49, S.148 (152).

55) BGH WM 74, S.485 (487).

56) Vgl. BGH NJW 78, S.213; BGHZ 64, S.220 ff;

57) In bewußter Abkehr von der Entscheidung: BGHZ 49, S.148 und BGHZ 54, S.384.

verunreinigung durch die Abgase der Kraftfahrzeuge auf einer bestimmten Straße verursacht werden. Inso- weit können insbesondere dann Beweisschwierigkeiten auftreten, wenn bestimmte luftverunreinigende Stoffe auch durch andere Abgasquellen (z.B. durch die Öl- heizungen der Privathaushalte) freigesetzt werden, al- so die fraglichen Beeinträchtigungen auf eine andere Ursache oder Mitursache zurückgeführt werden können oder die fraglichen Schäden teilweise, überwiegend oder ganz durch eine besonders ungünstige austausch- arme Wetterlage hervorgerufen sind, die zur Kumulierung einer Vielzahl von luftverunreinigenden Stoffen aus un- terschiedlichen Quellen geführt hat.

Die in solchen Fällen auftretenden Beweisprobleme können in vielen Fällen selbst dann nicht oder nur zum Teil ausgeräumt werden, wenn alle Umstände nach den Regeln des § 287 ZPO⁵⁸ gewürdigt und bewertet wer- den; denn oft läßt sich nicht oder nicht mehr fest- stellen, welchen Anteil an der Beeinträchtigung den Kraftfahrzeugverkehr trifft. Zur Lösung dieser Proble- matik hat es der BGH allerdings in einem Fall gleich- artiger Einwirkungen mit linearer Schadenssteigerung durch zwei Emissionsquellen für gerechtfertigt erach- tet, die Folge der Unaufklärbarkeit eines bestimmten Teils des Ursachenverlaufs den Inhabern der Emissions- quellen gemeinsam aufzuerlegen⁵⁹. Den angemessenen Aus- gleich haben die mehreren Störer nach Maßgabe der von jedem verursachten Beeinträchtigung zu leisten, sie haften nicht als Gesamtschuldner. Konnte jeder von mehreren Beiträgen zur Gesamtimmission für sich allein die Beeinträchtigung bewirken, kann gleichmäßige Lastenteilung zu rechtfertigen sein. Haben die Emissio-

58) BGH NJW 78, S.419 (420).

59) So: BGH NJW 76, S.762.

nen unterschiedlicher Quellen nur durch ihr Zusammenwirken Schäden verursacht, so soll insoweit eine gesamtschuldnerische Haftung in Betracht kommen. Das soll ebenso gelten für den Ausgleich hinsichtlich des nur durch das Zusammenwirken der Emissionen möglich gewordenen Ausmaßes einer unzumutbaren Beeinträchtigung.

Trotz dieser Beweis- und Zurechnungserleichterungen wird eine nicht unbeträchtliche Zahl von Fällen übrig bleiben, in denen die aufgezeigten Beweisprobleme nicht gelöst werden können.

Diese Unsicherheiten und die damit verbundenen Prozeß- und Kostenrisiken werden viele tatsächlich Betroffene von der Einleitung gerichtlicher Schritte abhalten.

Schließlich ist darauf hinzuweisen, daß durch den Einsatz individueller Abwehr- und Ausgleichsansprüche eine wirksame und präventiv erfolgreiche Intervention, die Luftverunreinigung durch Kraftfahrzeug-Abgase möglichst schon an ihrer Entstehung zu hindern, nur unzureichend bewirkt werden kann. Die Erwartung, daß bei einer bestimmten Trassenführung entschädigungspflichtige Ausgleichsansprüche wegen unzumutbarer Luftbeeinträchtigung geltend gemacht werden, wird gewiß in Einzelfällen dazu führen, daß eine bestimmte Trassenführung geändert und damit eine lokale Verunreinigung der Luft verhindert wird. Die regionale und globale Luftverunreinigung, an der auch die Kraftfahrzeug-Abgase wesentlich beitragen und die zunehmend beeinträchtigende Wirkungen entfalten, wird damit jedoch nicht vermieden.

B Zur Unzulänglichkeit bestehender straßenverkehrsrechtlicher Regelungen

Die geltenden straßenverkehrsrechtlichen Bestimmungen zur Begrenzung der Luftverunreinigung durch Kraftfahrzeugabgase beschränken sich im wesentlichen darauf, bestimmte gesundheitsschädigende Gift- oder Schadstoffe ganz zu verbieten oder Höchstwerte für die Menge der emitierten Schadstoffe aufzustellen.

So hat insbesondere § 47 StVZO⁶⁰ differenzierte Anforderungen an das Abgasverhalten von Kraftfahrzeugen aufgestellt. Danach betragen die Grenzwerte für Serienfahrzeuge bei Prüfung Typ I⁶¹:

für Kohlenmonoxid bei Ottomotoren zwischen 120g/Test (Fahrzeuggewicht bis 750 kg) und 264g/Test (Fahrzeuggewicht bis 2150 kg);

für Kohlenwasserstoffe bei Ottomotoren zwischen 10,4 g/Test (Fahrzeuggewicht bis 750 kg) und 16,6g/Test (Fahrzeuggewicht bis 2150 kg).

60) Siehe: Jagusch, Straßenverkehrsrecht, 22. Aufl., München 1976, § 47, Rdnr. 1-6; vgl. ferner: die Begründung zur Neufassung des § 47 StVZO vom 16.6.1975, Verkehrsblatt des Bundesministers für Verkehr, 1975, S. 371 ff.; § 30 StVZO stellt zwar auch eine Schutznorm vor Luftverunreinigungen dar, kann freilich wegen seiner weit gezogenen Schranken keine wirksame Verhinderung der Luftverunreinigung durch Kfz-Abgase bewirken. Die Bestimmungen des Benzin-Blei-Gesetzes bleiben hier außer Betracht, vgl. oben S. 7.

61) Prüfung der durchschnittlichen Emission von luftverunreinigenden Gasen in Stadtbereichen mit hoher Verkehrsdichte nach Kaltstart: vgl. § 47 Abs. 1, S. 2 StVZO - Anlage XIV, Anhang I, 3.2.1.1.; im Oktober 1971 wurden die Grenzwerte für Emissionen von Kohlenmonoxid und Kohlenwasserstoff im Fahrbetrieb festgelegt. Diese Grenzwerte wurden im Juni 1975 erneut um 20 Prozent bei Kohlenmonoxid und um 15 Prozent bei Kohlenwasserstoff gesenkt. Gleichzeitig wurden erstmalig Grenzwerte für die Emissionen von Ruß bei Dieselmotoren festgelegt, vgl. Umwelt, Informationen des Bundesministers des Innern zur Umweltplanung und zum Umweltschutz, Jahrgg. 1977, Heft 57, S. 83.

Derzeit bestehen keine gesetzlichen Bestimmungen, die die Stickoxide in Auspuffgasen von Otto- und Dieselmotoren begrenzen. Der Schwefelgehalt von Dieselmotoren muß nach § 3 Bundes-Immissionsschutz-Verordnung⁶² bis zum 1. Januar 1979 schrittweise auf 0,30 Prozent gesenkt werden; seit dem 1. Mai 1976 ist ein Schwefelgehalt von 0,50 % zulässig.

Nach dem Umweltbericht 1976⁶³ strebt die Bundesregierung an, bis 1980 die Schadstoffe im Abgas von Kraftfahrzeugen mit Ottomotoren schrittweise auf ein Zehntel der Durchschnittswerte von 1969 zu reduzieren. Für Dieselmotoren werden im Umweltprogramm der Bundesregierung keine konkreten Daten genannt.

Wenn oben festgestellt worden ist, daß der Anteil der schädlichen Kraftfahrzeug-Emissionen an der gesamten Immissionsbelastung der Luft infolge des rapide steigenden Kraftfahrzeugverkehrs steigt, daß die bisherigen Maßnahmen also allenfalls verhindern konnten, daß trotz des Anstiegs von Kraftfahrzeug-Produktion und -Gebrauch die Luftverschmutzung proportional anstieg, so wird zu fragen sein, worauf es zurückzuführen ist, daß die bisher eingesetzten rechtlichen Instrumentarien, vor allem die Verbotsnorm des § 47 StVZO, nicht in der Lage sind, die Emissionszunahme durch eine Erhöhung der Abgasanforderungen wirksam abzufangen.

Auszugehen sein wird von der Überlegung, daß jeder Kraftfahrzeugproduzent, bei dem die Entwicklung und der Einsatz von Maßnahmen zur Abgasvermeidung finanzielle Aufwendungen und Kosten verursachen, im Interesse der Kostensenkung bestrebt sein wird, nur gerade soviel Vermeidungsmaßnahmen zu treffen, wie rechtlich geboten sind. Ein Anreiz, bestehende rechtliche Mindestanforderungen zu überbieten, besteht für ihn grundsätzlich so lange nicht, solange es sich nicht wirtschaftlich

62) Vom 15. Januar 1975 (BGBl I, S. 264).

63) Vgl. die Fortschreibung des Umweltprogramms der Bundesregierung vom 14. Juli 1976, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1976, S. 157.

Bei der Beurteilung der Schranken der Eingriffsintensität der Kfz-Abgasabgabe unter dem Gesichtspunkt des Art.12 Abs.1 GG wird davon auszugehen sein, daß die Abgasabgabe die Produktion abgasarmer Kraftfahrzeuge anreizen soll, sie folglich als Regelung konzipiert ist, die eine Modalität der Berufs- bzw. Gewerbeausübung darstellt. Da die Produktion abgasarmer Kraftfahrzeuge sich durch Erwägungen des Gemeinwohls legitimieren läßt, weil auf diese Weise die Verunreinigung der Luft durch Kfz-Abgase eingedämmt und zudem ein wesentlicher Beitrag zur Erhaltung einer hinreichend sauberen Luftqualität geleistet wird, ist Art.12 Abs.1 GG grundsätzlich nicht verletzt.

Zu beachten ist freilich, daß die Wirkungsintensität der Abgasabgabe, die von der Ausgestaltung ihrer Höhe abhängig ist, leicht die "Stufe" der Berufsausübungsregelung verlassen und zu einer Berufswahlregelung "erstarken" kann, wenn etwa die Abgabe ihrer objektiven Gestaltung und Höhe nach den betroffenen Kfz-Produzenten die Ausübung ihres Berufes für die Zukunft wirtschaftlich unmöglich macht. Angesichts solcher von der Abgabenhöhe abhängigen Belastungswirkungen der Kfz-Abgasabgabe muß die Beurteilung der Eingriffsintensität nach der sog. "Stufentheorie" versagen, weil die den typisierten Stufenanforderungen zugrundeliegende Vermutung, der jeweils durch eine gesetzliche Regelung betretenen "Stufe" entspreche eine ganz bestimmte "typische" Eingriffsschwere, hier nicht mehr gelten kann.

Die Schranken, die der hier konzipierten Abgasabgabe unter dem Freiheitsgrundrecht des Art.12 Abs.1 GG gezogen sind, sind daher unmittelbar dem Übermaßverbot im allgemeinen und dem Verhältnismäßigkeitsprin-

III. Die Freiheit der Berufsausübung als Schranke der Kraftfahrzeug-Abgasabgabe

Soweit die hier konzipierte Abgasabgabe gezielt die Produktion von Kraftfahrzeugen zum Zwecke der Abgasvermeidung zu beeinflussen sucht, wirkt sie auf den von Art.12 Abs.1 GG geschützten Bereich der freien beruflichen Betätigung der Kraftfahrzeugproduktion ein²⁴.

Das BVerfG hat bereits mehrfach deutlich gemacht, daß nicht nur unmittelbare Regelungen, sondern auch Abgabengesetze durch ihre tatsächlichen Auswirkungen einen Eingriff in die Berufsfreiheit des Art.12 Abs.1 GG enthalten können²⁵, fordert freilich bei Steuergesetzen, daß sie "infolge ihrer Gestaltung in einem engen Zusammenhang mit der Ausübung eines Berufs stehen und - objektiv - eine berufsregelnde Tendenz deutlich erkennen lassen"²⁶. Die Abgasabgabe, obwohl keine Steuer, erfüllt selbst dieses zusätzliche Erfordernis.

24) Siehe: BVerfG vom 16.3.1971, BVerfGE 30, S.292 ff. (-Mineralölbevorratung);

25) Vgl. BVerfG vom 30.10.1961, BVerfGE 13, S.181 ff. (184 ff. - Schenkerlaubnissteuer); BVerfG vom 22.5.1963, BVerfGE 16, S.147 ff. (162 - Sonderbesteuerung des Werkfernverkehrs); BVerfG vom 1.4.1971 BVerfGE 31, S.8 ff. (16 ff. - Vergnügungssteuer für Gewinnspielautomaten); BVerfG vom 5.3.1974, BVerfGE 37, S.1 ff. (17 - Abgabe an den Stabilisierungsfonds für Wein); siehe dazu aus der Literatur: Friauf, Verfassungsrechtliche Grenzen der Wirtschaftslenkung und Sozialgestaltung durch Steuergesetze, aaO, S.40 f.; Selmer, Finanzordnung und Grundgesetz. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in Finanz- und Steuersachen, AöR 101 (1976), S.399 ff. (423 ff.); Papier, Die Beeinträchtigung der Eigentums- und Berufsfreiheit durch Steuern vom Einkommen und Vermögen, Der Staat 11 (1972), S.483 ff. (493 ff.).

26) Vgl. die zuvor unter FN 25 genannten Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts.

III. Abgasabgabe als Maßnahme zur Vermeidung der Luftverunreinigung durch Kraftfahrzeugabgase

I. Allgemeines

Als Alternative zur Aufstellung von Geboten und Verboten bietet sich eine weniger eingreifende Veränderung der rechtlichen Rahmenordnung des Marktes an, die die Verursacher der Luftverunreinigung durch Kfz-Abgase wirkungsvoller dazu veranlaßt, Abgasvermeidungsmaßnahmen zu treffen. Solche geänderten Rahmenbedingungen könnten vor allem durch Abgaben geschaffen werden, die gegenüber generellen Ge- bzw. Verboten sowie Auflagen den Vorteil haben, daß sie einen ständigen und wirksamen Anreiz zur Vermeidung von luftbelastenden Abgasen schaffen können, aber gleichzeitig den einzelnen Verursachern die Freiheit lassen, Art, Umfang und Zeitpunkt der Vermeidungsmaßnahme nach eigenen wirtschaftlichen Vorteilsüberlegungen zu bestimmen.

Entsprechend werden zunehmend vor allem auf dem Gebiet des Umweltschutzes Abgabenlösungen⁶⁹ vorgeschlagen um etwa die Verpackung aus Papier und Kunststoff oder die Verwendung von Einwegflaschen für Getränke zu beschränken⁷⁰ oder auch um den Fluglärm einzudäm-

69) Umfassend dazu: Bullinger, Oberhauser, Rincke, Schmidt, Das Verursacherprinzip und seine Instrumente, Berlin 1974; ferner: Nowotny, Wirtschaftspolitik und Umweltschutz, Freiburg 1974, S.186 ff.; Meyer-Abich, Wirtschaftspolitische Konsequenzen der Umweltprobleme, ZRP 1972, S.186 (189); Lämmel, Instrumente der Umweltpolitik. Nicht um Gesetz und Verbote, Umwelt-Sonderheft, Juni 1974, S.15 ff.

70) Siehe dazu den Bericht der Bundesregierung über Ausgleichsabgaben auf Verbrauchsgüter und die Förderung umweltfreundlicher Produktionsprozesse, BR-Drucks, 280/74, S.7 ff., 10 f.

men⁷¹. Zum Teil haben solche Abgabenlösungen bereits ihren rechtlichen Niederschlag gefunden. Zu nennen ist einmal die Ausgleichsabgabe nach § 3a Benzin-Blei-Gesetz⁷², die den Ausgleich der Wettbewerbsvorteile bezweckt, die durch die Ausnahmegewilligungen hinsichtlich der Herstellung und des Vertriebs von bleihaltigem Benzin hervorgerufen werden⁷³. Auch die Ausgleichsabgabe nach § 4 Altölgesetz⁷⁴ ist hier zu erwähnen, die eine Produktabgabe darstellt, die unter anderen den Herstellern von Schmierölen zur Deckung derjenigen Kosten abverlangt wird, die durch die Altölbeseitigung verursacht werden.

Außerhalb des Bereichs des Umweltschutzes wird ebenfalls versucht, mit Hilfe von Abgaben zur Einhaltung bestimmter Verhaltenspflichten zu veranlassen oder der Übernutzung knapp gewordener Güter entgegenzuwirken.

71) Zur Bekämpfung des Fluglärms wird eine Differenzierung der Start- und Landegebühen nach dem Maß der Geräuschbelastung verschiedentlich befürwortet, um so einen wirtschaftlichen Anreiz etwa zur Umrüstung der Flugzeuge mit weniger lautstarken Aggregaten zu schaffen; vgl. dazu die Frage des Abgeordneten Hirsch im Deutschen Bundestag: Was will die Bundesregierung unternehmen, um in Sinne des Verursacherprinzips die Einbeziehung des Kriteriums Fluglärm in die Bemessungsgrundsätze für Landegebühen zu erreichen, oder hält sie das für überflüssig? Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 7. Wahlperiode, 32. Sitzung vom 16.5.1973, Sten.-Berichte, Bd.83, S.1735; Sand, Internationaler Umweltschutz und neue Rechtsfragen der Atmosphärennutzung, ZLW 1971, S.109 ff. (116 ff.); Schwenck, Rechtsstreitigkeiten über die Erhebung von Flugsicherungsgebühren, ZLW 1975, S.171 ff.; Rinck, Duldungspflicht und Ersatzansprüche gegenüber dem Fluglärm, ZLW 1970, S.98 ff. (108 f.).

72) Vom 5.8.1971 (BGBl.I S.1234) in der Fassung vom 25.11.1975 (BGBl.I S.2919).

73) Vgl. § 1 Abs.1, S.2 BzBlG sowie die Regierungsbeurkundung, BT-Drucks. 7/4020, S.7.

74) Gesetz über Maßnahmen zur Sicherung der Altölbeseitigung vom 23.12.1968 (BGBl.I S.1419).

So soll z.B. die Ausgleichsabgabe nach § 8 Abs.1 des Gesetzes zur Sicherung und Eingliederung Schwerbehinderter in Arbeit, Beruf und Gesellschaft⁷⁵ die Unternehmer dazu anhalten, Schwerbehinderte einzustellen und gleichzeitig die bei Nichtbefolgen dieser Pflicht vorhandenen finanziellen Vorteile auszugleichen.

Vorgeschlagen ist auch eine "Wirtschaftsabgabe", die von den Unternehmen gefordert werden soll, die durch die Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer besondere Kommunale Infrastrukturmaßnahmen verursachen⁷⁶.

Und schließlich taucht immer wieder die Forderung auf, der Übernutzung des knapp gewordenen Straßenverkehrsraums mit den Mitteln des Abgabenrechts entgegenzuwirken⁷⁷.

75) In der Fassung vom 29.4.1974 (BGBl.I S.1006).

76) Vgl. Pothamer (u.a.), Integration ausländischer Arbeitnehmer und ihrer Familien im Städtevergleich; Probleme, Maßnahmen, Steuerinstrumente, Berlin 1974.

77) Vgl. Auto und Umwelt, aaO, S.35; ähnlich die Vorschläge in der Denkschrift der Kommission der Europäischen Gemeinschaften über die Abgeltung der Benutzung der Verkehrswege im Rahmen der gemeinschaftlichen Verkehrspolitik (vgl. BT-Drucks. VI/S. 2089 vom 16.4.1971, S.20, 22, 28); siehe ferner: Witt/Zettl, Möglichkeiten der Beeinflussung von Verkehrsströmen durch eine differenzierte Mineralölsteuer und eine Ballungsabgabe, Raumforschung und Raumordnung 1976, Heft 1/2, S.15 ff., wo als entgeltpolitische Beeinflussungsinstrumente zur Beschränkung des Individualverkehrs in den Verdichtungsräumen folgende Möglichkeiten vorgestellt werden: Erhöhung der Parkgebühren, Einführung einer Kaufsteuer für PKW's, Erhöhung der Kfz-Steuer und der Mineralölsteuer sowie die Einführung einer Ballungsabgabe; siehe ferner: Prigge, Praktische Möglichkeiten einer optimalen Ausnutzung der Verkehrsflächen in den Städten, Göttingen 1968, S.6; Bohley, Öffentliche Abgaben für regelmäßiges Dauerparken - ein Problem der Verkehrsbesteuerung, FinArch (N.F.) 28, S.280 ff.

Indessen steht auf dem hier interessierenden Gebiet des Umweltschutzes das 1976 vom Bundestag verabschiedete Abwasserabgabengesetz⁷⁸ im Mittelpunkt des Interesses. Es sieht vor, daß ab 1981 die Einleiter von Abwasser entsprechend der Menge und der Schädlichkeit (§ 3 Abs.1 Abwasserabgabengesetz) des von ihnen in Gewässer eingeleiteten Abwassers eine Abgabe zu entrichten haben (§9 Abs.1, § 2 Abs.2 AbwAG). Damit soll zum einen ein ökonomischer Anreiz geschaffen werden, verstärkt Kläranlagen zu bauen, den Stand der Abwasserreinigungstechnik zu verbessern, abwasserarme oder abwasserlose Produktionsverfahren zu entwickeln und einzusetzen sowie Güter, die nur abwasserintensiv hergestellt werden können, sparsamer zu verwenden. Zudem sollen aber auch die Wettbewerbsnachteile ausgeglichen werden, die dadurch entstehen, daß einige Einleiter unter hohem Kostenaufwand ihre Abwässer reinigen, während die Mehrzahl der Einleiter diese Kosten vermeidet, indem sie die Abwässer ungeklärt in die Gewässer einführt⁷⁹. Auf diese Weise soll insgesamt erreicht werden, daß der Inanspruchnahme des Umweltguts Wasser als Aufnahmemedium ungeklärter Abwässer entgegengewirkt wird.

Die Zweifel, die an der Wirksamkeit dieser Abwasserabgabe geäußert worden sind, richten sich kaum gegen die grundsätzliche Geeignetheit einer solchen Abgabe, sondern eher gegen die geltende Ausgestaltung des Abwasserabgabengesetzes, deren Effizienz durch eine reduzierte Abgabenbelastung, durch Freigrenzen und Vorzugstarife

78) Gesetz über Abgaben für das Einleiten von Abwasser in Gewässer vom 13.9.1976 (BGBl.I S.2721); siehe auch: Salzwedel, Studien zur Erhebung von Abwassergebühren, Berlin 1972; Honert, Abwasserabgaben. Eine rechtsvergleichende Untersuchung eines indirekten Mittels zur Durchsetzung der Ziele des Gewässerschutzes, Diss. Bonn 1974; Dahme, Abwasserabgabengesetz, Kissing 1976.

79) Vgl. dazu den Bericht des Innenausschusses des Deutschen Bundestages, BT-Drucks. 7/5183; Dahme, Abwasserabgabengesetz, aaO, S.7 f.

und durch die Möglichkeit des Aufschiebs von Abgabepflichten bis zum Jahre 1989 stark beschnitten ist⁸⁰.

Da das Umweltgut Luft ebenso wie das Umweltgut Wasser als Schadstoffreservoir wegen seines nur begrenzten Vorhandenseins zunehmend nicht mehr in der Lage ist, die ständig wachsenden Nutzungsansprüche zu befriedigen, man hier wie dort unter den gleichen oder doch ähnlichen Schwächen bestehender direkter Verbotsregelungen zu leiden hat, ist zu fragen, ob und inwieweit die Verursacher der Luftverunreinigung, und zwar hier begrenzt auf die Verunreinigung durch Kfz-Abgase, mit einer der Abwasserabgabe ähnlichen Abgasabgabe belastet werden können⁸¹.

Eine Untersuchung, die es sich vor allem zur Aufgabe gestellt hat, die dabei zu beachtenden rechtlichen Bedingungen schwerpunktmäßig aufzuzeigen, wird zunächst die Zielsetzung und Ausgestaltung einer solchen Kraftfahrzeugabgasabgabe in ihren Grundzügen darzulegen haben.

-
- 80) Dazu: Boehm, "Die Abwasserabgabe ist ein Anfang", Umwelt 1976, Heft 4, S.258 f.; Sontheimer, Abwasserabgabengesetz untauglich zur Vermeidung der Gewässerbelastung, Umschau 1976, Heft 14, S.464.
- 81) Zu der darüber geführten umweltpolitischen Diskussion: Schellhaas, Kraftfahrzeugsteuer - Für eine marktgerechte Lösung, Wirtschaftswoche 1971, Nr.28, S.24; Cansier, Ökonomische Grundprobleme der Umweltpolitik, S.81. Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang, daß es in der DDR bereits die Möglichkeit der Erhebung eines "Abgasgeldes" gibt, und zwar für bestimmte Emittenten, die festgelegte Emissionsgrenzwerte überschreiten. Dabei soll sich das Abgasgeld nach der Differenz zwischen der tatsächlichen und der zulässigen Emission sowie nach der Dauer der Überschreitung bemessen, vgl. die §§ 7 und 18 der Fünften Durchführungsverordnung zum Landeskulturgesetz vom 17.1.1973 und die Anlage 4 zu § 8 Abs.3 der ersten Durchführungsbestimmung, GBl 1973, S.158, 161, 164, 172.

2. Die Ziele einer Kraftfahrzeugabgasabgabe

A Anreizeffekt

Das primäre umweltpolitische Ziel einer Abgabe auf luftverunreinigende Kraftfahrzeuge wird in der Verminderung der Kraftfahrzeugabgase bestehen müssen. Zur Erreichung dieses Ziels werden die Kraftfahrzeuge, die bei Ihrem Gebrauch in erheblichem Umfang die Luft verunreinigen eine Pflicht zur Zahlung einer Abgabe auslösen müssen. Ab welchem Grad der Verunreinigungsintensität der Kraftfahrzeugabgase die Zahlungspflicht einsetzt, wie hoch der Abgabesatz ist, der durch die luftverunreinigenden Stoffe ausgelöst wird, wird dabei in erster Linie eine Frage der umweltpolitischen Zielsetzung sein. Grundsätzlich wird man unter den Gesichtspunkten der Entfaltung eines hinreichenden Anreizes zur Vermeidung von Kraftfahrzeugabgasen jedoch verlangen müssen, daß eine Abgabe nicht nur Wettbewerbsgleichheit bewirkt zwischen kostengünstig produzierten Kraftfahrzeugen, die die Luft in erheblichem Umfang verunreinigen und solchen Kraftfahrzeugen, die teurer, dafür aber mit Abgasvermeidungsmaßnahmen ausgestattet sind. Vielmehr soll die Belastung abgasintensiver Kraftfahrzeuge über den Wettbewerb zum Kauf und Gebrauch solcher Kraftfahrzeuge anreizen, die die Verunreinigung der Luft durch Kraftfahrzeugabgase vermeiden. Die Kraftfahrzeugabgasabgabe wird folglich so auszugestalten sein, daß sie in ihrer Wirkung einen Wettbewerbsvorteil für jene Kraftfahrzeuge schafft, die mit ausreichenden Abgasvermeidungsmaßnahmen ausgestattet sind, um so einen Anreiz zur Produktion abgasarmer Kraftfahrzeuge zu schaffen.

B Die Orientierung der Abgasabgabe an das gesamtgesellschaftliche Optimum

Mag das umweltpolitische Ziel der Reduzierung der Luftverunreinigung durch Kraftfahrzeug-Abgase zunächst von

den Vorstellungen geprägt sein, die der Staat als Träger der Umweltpolitik von der wünschenswerten Gestaltung des Umweltmediums Luft entwickelt hat bzw. entwickeln sollte, so wird er nicht die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen der anzustrebenden umweltpolitischen Maßnahmen vernachlässigen dürfen. Eine Kfz-Abgasabgabe als umweltpolitische Einzelmaßnahme auf dem Gebiet der Luftreinhaltung wird daher in ein gesamtgesellschaftliches Zielsystem integriert werden und danach die angestrebten Wirkungen der Abgabe ausrichten müssen.

Auch wenn technisch fast immer eine annähernd 100 %ige Verhinderung luftverunreinigender Kfz-Abgase möglich sein wird, so wird dies in der Regel jedoch nur durch eine erhebliche kostenmäßige Mehrbelastung der Verursacher der Kfz-Abgase und somit auch der gesamten Volkswirtschaft ermöglicht. Würde auch dann noch unter erheblichem finanziellen Aufwand durch eine Abgabenerhebung zur Entwicklung und zum Einsatz von Vermeidungsmaßnahmen veranlaßt werden, obwohl bei einer nur geringen allgemeinen Luftbelastung relativ unbedeutende Verbesserungen bewirkt werden könnten, so leuchtet ein, daß hier die Aufwendungen in einem weder wirtschaftlich noch rechtlich⁸² vertretbaren Verhältnis zum Erfolg stehen.

Neben der Berücksichtigung umweltpolitischer Erwägungen zur Bestimmung der Vermeidungswirkung der Abgasabgabe sind auch andere als rein umweltpolitische Gesichtspunkte⁸³ wie z.B. beschäftigungs- und wachstumspolitische Vorstellungen oder auch die Erhaltung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit zu beachten.

82) Vgl. unten S. 156f.

83) Sogar innerhalb des Umweltschutzes sind Zielkonflikte möglich: siehe: Kloepfer, Umweltschutz und Recht, BB 1978, S.1729.

Das gesamtgesellschaftliche Optimum wird in der umweltökonomischen Literatur⁸⁴ formal durch ein Entscheidungsmodell ermittelt, das die marginalen oder totalen Kosten und Nutzen einer umweltpolitischen Abhängigkeit von der durch sie erreichten Umweltqualität setzt. Dabei orientiert man sich zunächst an einer nicht näher spezifizierten als ungünstig angenommene Ausgangssituation ohne Umweltpolitik und geht davon aus, daß die marginalen und totalen Kosten mit zunehmender Umweltqualität steigen, während die marginalen und sozialen Nutzen sinken. Der Schnittpunkt der Marginalkurven gibt dann das Optimum wieder.

Eine Abgabe, die dieses Ziel zu erreichen anstrebt, wird ferner zu beachten haben, daß es nur dann erreichbar ist, wenn die zur Entwicklung und zum Einsatz von Vermeidungsmaßnahmen aufgewendeten Mittel einzel- und gesamtwirtschaftlich möglichst kostengünstig eingesetzt⁸⁵ werden.

Gesamtwirtschaftlich werden dann kostengünstig Kfz-Abgasvermeidungsmaßnahmen getroffen, wenn die Vermeidungsmaßnahmen bei gegebenem technischen Wissen in effizienter Weise eingesetzt werden. Dieses Ziel kann grundsätzlich durch eine Abgabenbelastung des typenmäßigen durchschnittlichen Kfz-Abgases verwirklicht werden; denn die Kfz-Produzenten besitzen bei der Wahl der Vermeidungsmaßnahmen vollständige Freiheit und können die jeweils kostengünstigsten Maßnahmen treffen. Wird als Folge der Abgasabgabe durch die Aktivierung der Eigeninitiative der Verursacher der Kfz-Abgase eine möglichst kostengünstige Entwicklung

84) Vgl. Nowotny, Wirtschaftspolitische Aspekte des Umweltschutzes, ZfgesSt 128 (1972), S.673 ff. (688); Siebert, Das produzierte Chaos, Ökonomie und Umwelt, Stuttgart 1973, S.102 ff.

85) Die Erreichung einer größtmöglichen Wirtschaftlichkeit ist eine wesentliche Regelung des sog. Allokationsoptimums.

von technischen Maßnahmen zur Reduzierung der Abluft in den Einzelwirtschaften erreicht, so würde auch gesamtwirtschaftlich der lohnendste Weg beschritten sein⁸⁶. Wird nämlich bei gegebenem Ziel der Abgasbeschränkung und bei gleichen Abgasen jeder Verursacher von einem gleichen Abgabesatz getroffen, so wird der Verursacher mit relativ geringen marginalen Vermeidungskosten die zu erwartenden Abgase eher einschränken als der Verursacher mit relativ hohen marginalen Vermeidungskosten. Solange aber die Vermeidungskosten zweier Verursacher voneinander abweichen, können die Vermeidungskosten sämtlicher Verursacher bei unveränderter Gesamtabgasbeschränkung gesenkt werden, indem diejenigen, die kostengünstiger vermeiden können als andere, ihre Vermeidungsaktivitäten ausdehnen⁸⁷.

Ob und in welchem Maße eine Kfz-Abgasabgabe im Rahmen des gesamtgesellschaftlichen Optimums tatsächlich die oben beschriebenen Ziele zu erreichen in der Lage ist, hängt entscheidend davon ab, wie sie konkret ausgestaltet wird. So wird es vor allem darauf ankommen, was als Abgabenbemessungsgrundlage angesehen wird, wie hoch die Abgabe effektiv sein wird, wer als Abgabenschuldner herangezogen wird und wie das Aufkommen aus der Abgabe verwendet wird.

Auch wenn im Rahmen dieser Untersuchung nicht sämtliche zu beachtenden Ausgestaltungscomponenten behandelt werden können und nicht auf eventuell notwendig werdende flankierende Maßnahmen eingegangen werden kann, so wird es trotzdem erforderlich sein, die wesentlichen Bedingungen einer erfolgreichen Realisierung einer Kfz-Abgasabgabe näher zu betrachten, denn nur auf einer solchen Grundlage lassen sich Aussagen über ihre tatsächliche und auch rechtliche Handhabe treffen.

86) Jürgensen/Jaeschke, Operationale Verfahren zur Anwendung des "Social Cost-Prinzips" im Umweltschutz. Gutachten, erstellt dem Bundesministerium des Innern, Hamburg 1971, S.17; Wulf, Umweltpolitik: Probleme, Phasen, Forschungsstrategien, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Bd.24 (1973), S.180 ff. (186).

87) So: Cansier, Ökonomische Probleme der Umweltpolitik, aaO, S.70 f.

IV. Mögliche rechtliche Ansätze zur umweltökonomisch optimalen Ausgestaltung einer Kraftfahrzeug-Abgasabgabe und deren Anwendungsmöglichkeit

Die Überlegungen zu einer Abgabenlösung, die das Ziel verfolgt, die Verunreinigung der Luft durch Kraftfahrzeugabgase unter möglichst wirtschaftlichem Mitteleinsatz zu vermeiden, sollen bei den schon bestehenden Abgaben, die die Haltung und Nutzung von Kraftfahrzeugen belasten, ansetzen und sich zunächst der Frage zuwenden, ob durch diese Abgaben der angestrebte Effekt erzielt werden kann.

A. Die Kraftfahrzeugsteuer

Die Kraftfahrzeugsteuer⁸⁸, die den motorisierten Straßenverkehr belastet, indem sie in erster Linie das Halten von Kraftfahrzeugen, die zum Verkehr auf öffentlichen Straßen zugelassen sind, der Steuerpflicht unterstellt, wird in ihrer heutigen Ausgestaltung zu Recht allgemein als umweltschutzfeindlich angesehen⁸⁹. Denn die Orientierung der Steuersätze an den Hubraum und das Gewicht fördert die Produktion kleinvolumiger Motoren mit hoher Hubraumleistung, d.h. hoher Verdichtung und hohen Verbrennungstemperaturen, die nach allgemeiner Auffassung mehr zur Luftverunreinigung beitragen als Motoren mit größerem Hubvolumen, geringerer Verdichtung und niedrigeren Verbrennungstemperaturen.

88) Vgl. das Kraftfahrzeugsteuergesetz idF vom 1.12.1972 (BGBl. I, S.2209), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22.12.1978 (BGBl. I, S.2063).

89) Vgl. Auto und Umwelt, aaO., S.58.

Wollte man die Kraftfahrzeugsteuer unter Beibehaltung ihrer bestehenden rechtlichen Struktur als Mittel zur Reduzierung der Kraftfahrzeugabgase einsetzen, so könnte man erwägen, ihre Belastungswirkung zu erhöhen. Eine solche Erhöhung würde tendenziell eine Verminderung der Kraftfahrzeug-Nutzung und somit auch eine Reduzierung der Luftverunreinigung durch Kraftfahrzeugabgase bewirken. Damit würde die Kraftfahrzeugsteuer jedoch nur sehr grobe Wirkungen, nämlich nur über die Verminderung des Bestandes an Kraftfahrzeugen, in Hinsicht auf die angestrebte Bekämpfung der Kraftfahrzeugabgase auslösen können. Produktionstechnische Anpassungen würden so kaum veranlaßt, obwohl Vermeidungsaktivitäten vielfach effizienter sind als ausschließlich Nutzungs- und Produktionseinschränkungen. Ebenso unterbliebe so die Erforschung und Entwicklung umweltfreundlicher Techniken zur Verminderung der Abgasintensität der Kraftfahrzeuge. Bei einer Kraftfahrzeugsteuer, die das Halten und Fahren von Kraftfahrzeugen belastet, könnte ihr Einsatz als Mittel zur Begrenzung der Kraftfahrzeugemissionen nur bei hohen Kraftfahrzeug-Produktionseinbußen wirksam werden, was zur Folge hätte, daß zwangsläufig relativ hohe Produktions- und Wachstumsverluste aufträten⁹⁰.

Zudem würde dem Einsatz der Kraftfahrzeugsteuer als Mittel zur Reduzierung der Kraftfahrzeugabgase entgegenstehen, daß diese Steuer als laufende Geldlast bei den Kraftfahrzeug-Haltern erhoben und damit zu wenig deutlich würde, daß in erster Linie das produktionstechnische Verhalten der Kraftfahrzeug-Produzenten verändert werden soll.

90) Vgl. Cansier, Ökonomische Grundprobleme der Umweltpolitik, Berlin, Bielefeld, München 1975, S.76.

B Die Mineralölsteuer

Der Einsatz der Besteuerung der Kraftstoffe durch die Mineralölsteuer⁹¹ als Mittel zur Eindämmung der Kraftfahrzeugabgase besitzt gegenüber der Besteuerung der Kraftfahrzeug-Haltung durch die Kraftfahrzeugsteuer den Vorteil, daß das angestrebte Ziel nicht durch eine Einschränkung der Kraftfahrzeug-Produktion erreicht werden muß. Eine Erhöhung der Mineralölsteuer führt nicht so direkt wie eine Erhöhung der Kraftfahrzeugsteuer zu einem Verzicht auf den Besitz eines Kraftfahrzeugs, sondern nur zu einer Nutzungseinschränkung. Langfristig wirkt aber auch eine Erhöhung der Mineralölsteuer und damit eine Verteuerung der Treibstoffe sich auf den Absatz und damit auf die Produktion von Kraftfahrzeugen aus. Ferner ist zu berücksichtigen, daß zwar bei den gegenwärtigen Antriebssystemen ein Zusammenhang besteht zwischen der Höhe des Treibstoffverbrauchs und dem Ausmaß der Luftverunreinigung, daß ein solcher Zusammenhang jedoch nicht stets und notwendigerweise bestehen muß. Nicht jede Verringerung des Verbrauchs der vom Mineralölsteuergesetz erfaßten Kraftfahrzeug-Treibstoffe muß in allen Antriebssystemen auch zu einer Reduzierung der Kraftfahrzeugemissionen führen. Die emissionsmäßigen Auswirkungen des Einsatzes eines bestimmten Kraftstoffes sind nämlich auch davon abhängig, in welcher Weise und in welchem Antriebssystem der jeweilige Kraftstoff in Energie umgewandelt wird.

Der Nachteil des Einsatzes der Mineralölsteuer zum Zwecke der Eindämmung der Kraftfahrzeugemissionen besteht also darin, daß damit eine bestimmte Vermeidungsaktivität gefördert wird, nämlich die durch Einschränkung von Treibstoff. Die Mineralölsteuer wirkt nicht

91) Vgl. das Mineralölsteuergesetz in der Neufassung vom 11.10.1978 (BGBl.I, S.1669).

neutral in Bezug auf das Anpassungsverhalten der Kraftfahrzeug-Produzenten und bietet auch keine Gewähr, daß die gesamtwirtschaftlich kostengünstigsten Verfahren zur Emissionsvermeidung angewandt werden. Andere Vermeidungsstrategien, die sich nicht auf eine Verminderung des Treibstoffs auswirken, werden so diskriminiert, obwohl diese eventuell die Vermeidung der Emissionen zu geringeren Kosten ermöglichen.

Lassen sich folglich die Ziele einer Abgabe, die die Kraftfahrzeugabgase bei günstigstem Mitteleinsatz entscheidend vermindern soll, durch die Kraftfahrzeug- und Mineralölsteuer in ihrer bisherigen Form und Ausgestaltung unter Wahrung ihrer Konzeption nicht realisieren, so sollen im folgenden andere, bisher nicht praktizierte Abgabekonzepte näher betrachtet werden.

Insoweit wird zu untersuchen sein, ob nicht durch die Wahl anderer Bemessungsgrundlagen ein finanzieller Ansporn für den Bau abgasarmer Kraftfahrzeuge geschaffen werden kann. Die Wahl einer solchen geeigneten Bemessungsgrundlage wird unabhängig davon zu treffen sein, in welcher rechtlich zulässigen bzw. gebotenen Form diese Abgabe realisiert werden kann, sondern ausschließlich nach Zweckmäßigkeitsgesichtspunkten.

2. Besondere Abgabeformen

A Die Bemessung einer Abgabe nach dem Umfang und der Intensität der Straßennutzung

Als Abgabe zur Reduzierung der Kraftfahrzeug-Abgase kann die Erhebung eines Entgelts, dessen Höhe sich nach dem Umfang und der Intensität der Straßennutzung richtet, nur dann gerechtfertigt werden, wenn ein sachlicher Zusammenhang besteht zwischen dem Umfang der Straßenbenutzung durch Kraftfahrzeuge und der dabei hervorgerufenen Luftverunreinigung. Nur wenn eine Einschränkung der Straßennutzung auch zu einer Verminderung der Kraftfahrzeugabgase führt, vermag eine solche Abgabe das gewünschte Ziel zu erreichen.

Eine solche Wechselwirkung besteht bereits nach den heutigen Antriebssystemen nur zum Teil, weil auf langen Strecken verhältnismäßig weniger Kraftstoff verbraucht und damit die Luft weniger belastet wird als auf Kurzstrecken. Diese Diskrepanz könnte durch neuartige Antriebssysteme noch vergrößert werden.

Damit besteht bei einer Abgabe, die als Entgelt für die Benutzung der öffentlichen Straßen konzipiert ist, die Gefahr, daß die gewählte Bemessungsgrundlage die angestrebte Anpassungsreaktion verfehlt und zu unerwünschten Ausweichreaktionen führt. Darüberhinaus bewirkt der Einsatz einer Straßenbenutzungsabgabe zum Zwecke der Eindämmung der Kraftfahrzeugabgase, ähnlich wie auch die Mineralölsteuer, daß nur eine ganz bestimmte Vermeidungsaktivität, nämlich die Einschränkung der Kraftfahrzeugnutzung auf öffentlichen Straßen, privilegiert wird⁹². Die Erhebung einer Straßenbenutzungsabgabe wirkt damit in Bezug auf das Anpassungsverhalten der Kraftfahrzeugproduzenten ebensowenig neutral wie die Mineralölsteuer.

92) Und damit wird wie bei der Mineralölsteuer mittelbar die Kraftfahrzeugproduktion und der Absatz eingedämmt, vgl. oben S.44.

B Die Bemessung einer Abgasabgabe nach den verursachten externen Effekten

Eine Kfz-Abgasabgabe könnte ferner als Abgabe konzipiert sein, dem Verursacher der Luftverunreinigung durch Kfz-Abgase die sozialen Kosten⁹³ aufzuerlegen, die diese Luftverunreinigung für Dritte verursacht oder voraussichtlich verursachen wird. Diese Internalisierung der sozialen Zusatzkosten zwingt die Verursacher, diese Kosten als Teil der Produktionskosten (wenn sie beim Produzenten erhoben werden) oder des Kaufpreises (wenn sie als einmaliger Betrag beim Kauf erhoben werden) oder der Unterhaltungskosten (wenn sie als fortlaufende Abgaben erhoben werden) zu berücksichtigen. Das Ziel des Internalisierungskonzepts ist es also, das freie Umweltgut Luft generell in die einzelwirtschaftliche Kostenrechnung einzubeziehen, dabei jedoch die individuelle Entscheidung nicht im Hinblick auf konkrete politische Ziele zu beeinflussen⁹⁴.

93) Worunter alle nicht marktmäßig bedingten Belastungen Dritter oder der Allgemeinheit zu verstehen sind, die in der Wirtschaftsrechnung der sie Verursachenden keine Berücksichtigung finden; vgl. Bullinger, Rechtsfragen beim Umweltschutz, in: Das Verursacherprinzip und seine Instrumente, aaO, S.73 ff.; Kloepfer, Umweltschutz durch Abgaben, DÖV 1975, S.593; Meyer-Abich, Wirtschaftspolitische Konsequenzen der Umweltprobleme, ZRP 1972, S.186 ff. (189); Jürgensen/Jaeschke, Operationale Verfahren zur Anwendung des "Social-Cost-Prinzips" im Umweltschutz, aaO, S. 10 ff.; Hesse, Art und Ursachen der externen Verluste, Wirtschaftsdienst, Jahrgg. 50 (1970), S.633 ff.; Michalski, Grundlagen eines operationalen Konzepts der Social Costs, Tübingen 1965, S.69; Möbius, Das Umweltproblem aus wirtschaftlicher Sicht, Kiel 1971, S.2 f.

94) Vgl. Umweltgutachten 1974 des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen, Bonn-Bad Godesberg 1974, S.155.

Ein Kfz-Produzent würde so lange für eine Reduzierung der Kfz-Abgase sorgen bzw. der Konsument so lange - wirtschaftlich rationales Verhalten in jedem Fall vorausgesetzt - ein abgasarmes Kraftfahrzeug vorziehen, wie dieses kostengünstiger ist als das durch die Anlastung der Abgaben verteuerte abgasintensive Kfz.

Würde die Abgabe beim Kfz-Produzenten erhoben, so würde sein Streben nach Kostenminimierung gewährleisten, daß die einzelwirtschaftlich kostengünstigste Methode zur Abgasvermeidung verfolgt wird. Da die einzelnen Kfz-Produzenten unterschiedliche Kostenstrukturen haben, werden einige Abgasvermeidungsmaßnahmen treffen, andere werden es freilich vorziehen, darauf zu verzichten und die Abgabe zahlen⁹⁵, da dies kostengünstiger ist. Das Ergebnis der insgesamt getroffenen Entscheidungen und Maßnahmen der einzelnen Kfz-Produzenten läßt sich dann als die gesamtwirtschaftlich optimale Vermeidung der Umweltbelastung bezeichnen⁹⁶.

Die Realisierung einer diesem Rezept folgenden Abgasabgabe stößt jedoch wegen der ihm immanenten Bemessungs-, Zuordnungs- und Bewertungsprobleme auf kaum zu lösende Schwierigkeiten.

a) Die Probleme der Messung und Zuordnung der Luftverunreinigung durch Kfz-Abgase

Die Erhebung einer Abgasabgabe nach dem Konzept der Internalisierung der sozialen Zusatzkosten, die durch die Luftverunreinigung durch Kfz-Abgase verursacht werden, setzt zunächst voraus, daß die Zusammenhänge zwischen bestimmten Schäden und einzelnen im Kfz-Abgas vorhandenen Schadstoffen bekannt sind. Gegenwärtig gibt es je-

95) Soweit sie nicht durch sonst bestehende gesetzliche Gebote (z.B. § 47 STVZO) zur Vermeidung verpflichtet sind.

96) Vgl. Jürgensen/Jaeschke u.a., Operationale Verfahren zur Anwendung des Social-Coast-Prinzips im Umweltschutz, Hamburg 1971, S.17, § 3.

doch noch keine verlässlichen Methoden, bestimmte Immissionen ihren Verursachern zuzuweisen. Für zahlreiche Schadstoffe in der Luft stehen erst unzulängliche Kenntnisse über deren Einfluß auf den Verunreinigungsgrad der Luft zur Verfügung⁹⁷. Zudem resultieren manche Luftverunreinigungen aus dem Zusammenwirken gleicher oder unterschiedlicher Immissionsaktivitäten⁹⁸.

So wirken etwa Kfz-Abgase zusammen mit Industrieabgasen und den Stoffen, die durch den Hausbrand frei werden. Oder aber Kfz-Abgase werden weit fortgetragen und bewirken so, weil sie nicht oder nur zum Teil abgebaut werden, daß die örtlich und zeitlich stark variierend luftbelastende Wirkungen entfalten. Ebenso vermögen klimatische Faktoren wie Jahreszeiten und Inversionswetterlagen ihre luftbeeinträchtigende Wirkung zu beeinflussen. Alle diese Umstände sind zu berücksichtigen, wenn man die Höhe der Abgabe strikt nach dem durch Kfz-Abgase verursachten Gesamtschaden bemessen will. Denn dessen Feststellung setzt eine umfassende und zutreffende Ermittlung und Quantifizierung der durch Kfz-Abgase verursachten Luftverunreinigung voraus. Eine Lösung dieser Meß- und Zuordnungsprobleme ist jedoch auch in naher Zukunft nicht zu erwarten.

97) Vgl. Cansier, Ökonomische Grundprobleme der Umweltpolitik, aaO, S.35 mit weiteren Nachweisen; Thoss, Zur Planung des Umweltschutzes, Raumforschung und Raumordnung, 1972, S.180 ff. (181 f.)

98) Schürmann, Ökonomische Ansätze zu einer rationalen Umweltpolitik und wirtschaftspolitische Konsequenzen mit besonderer Berücksichtigung der Energiewirtschaft, aaO, S.349 ff., 403, 416 f., 547.

b) Bewertungsprobleme

Die aufgezeigten Hindernisse einer Realisierung der Abgasabgabe auf der Grundlage der finanziellen Anlastung der durch Kfz-Abgase verursachten Schäden vergrößern sich noch durch Bewertungsunsicherheiten hinsichtlich der Umwelteffekte des Verkehrs⁹⁹. Solche Bewertungsprobleme ergeben sich einmal daraus, daß manche Schäden irreparabel sind, in anderen Fällen nur vorübergehend bestehen oder auch nur vorübergehend behoben werden können und sich schließlich doch Folgewirkungen einstellen können. Wie lassen sich z.B. die Beeinträchtigung der allgemeinen Lebenserwartung, eine generelle Erhöhung der Krankheitsanfälligkeit, ein vermehrter Medikamentenverbrauch oder erhöhte Arbeitsausfallzeiten bewerten? Auch die Vielzahl der Geschädigten, die zum Teil aus der Allgemeinheit bestehen, zum Teil aber auch die Summe individuell Betroffener ist, führt zu Bewertungsunsicherheiten, die es letztlich unpraktikabel erscheinen lassen, eine Kfz-Abgasabgabe auf Grund dieses Ansatzes zu erheben¹⁰⁰.

99) Seidenfus, "Social Costs" in der Verkehrswirtschaft, in: Festgabe für Paul Berkenkopf, Düsseldorf 1961, S.140 ff.; Kentner/ Müller-Steineck, Ökonomische Aspekte der Humanökologie, in: Grundlagen einer Umweltschutzpolitik, Bonn 1972, S.51 ff.

100) Insoweit besteht in der einschlägigen Literatur weitgehend Übereinstimmung: vgl. z.B.: Kapp/Fritsch/Jürgensen/Lauschmann, Probleme der normativen Ökonomik und der wirtschaftspolitischen Beratung, Bd. 29 (N.F.), Berlin 1963, S.183 ff., S.211 ff., S.245 ff., S.267 ff.; Willeke, Ökonomische Grundlagen der Umweltschutzpolitik, Umwelt 1973, Heft 4, S.42 ff. (45); Eickel/Jud, Umweltkosten des Verkehrs, Umwelt 1974, Heft 4, S.17; Schürmann, Ökonomische Ansätze einer rationalen Umweltpolitik und wirtschaftspolitische Konsequenzen mit besonderer Berücksichtigung der Energiewirtschaft, aaO, S.547 f., 564 f.

Möglicherweise die Zuordnungs-, gewiß aber nicht die Bewertungsprobleme sind durch eine vereinzelt vorgeschlagene produktbezogene Verursachergemeinschaft zu lösen, wonach etwa die durch den Gebrauch von Kraftfahrzeugen entstehenden durchschnittlichen sozialen Kosten der Gemeinschaft der Verursacher der Luftverunreinigung durch Kfz-Abgase auferlegt werden sollen¹⁰¹.

c) Die Bemessung einer Abgabe nach den Vermeidungskosten

Versucht man den Hindernissen zu entgehen, die die Bemessung der Abgasabgabe nach den verursachten externen Effekten aufstellt, so bietet sich ein anderes wirtschaftliches Konzept an, das die Abgabe nach der Höhe der Kosten bemißt, die zur Erhaltung bzw. Verbesserung der Qualität der Luft auf ein gesellschaftlich wünschenswertes Maß aufzubringen sind. Danach hat derjenige, der die Luft durch Kfz-Abgase verunreinigt, die Kosten zu tragen, die bei pflichtgemäßer Vermeidung luftbelastender Abgase entstehen¹⁰².

Ein solcher Lösungsansatz für die Ausgestaltung der Abgas-Abgabe erscheint auf den ersten Blick einfach zu handhaben und seine Wirkung gleich vielversprechend zu sein. Denn es ist verhältnismäßig einfach festzustellen, wie und unter welchen Kosten die Luftverunreinigung

101) Vgl. dazu: Lämmel, Nicht um Gesetz und Verbote, aaO, S.16 f.; Schürmann, Ökonomische Ansätze einer rationalen Umweltpolitik und wirtschaftspolitische Konsequenzen mit besonderer Berücksichtigung der Energiewirtschaft, aaO, S.547 f., 564 f.

102) Vgl. dazu Bullinger, in: Das Verursacherprinzip und seine Instrumente, aaO, S.70, 72 f., 88 ff.; Rehbindner, Politische und rechtliche Probleme des Verursacherprinzips, aaO, S.160 f.

normgemäß vermieden werden kann, und man sieht sich nicht wie bei der Abgabenerhebung nach den sozialen Zusatzkosten einer Unzahl von Geschädigten gegenübergestellt, sondern einer überschaubaren Anzahl von Verursachern, die veranlaßt werden könnten, die von Ihnen hervorgerufenen Luftbelastungen zu vermeiden.

Indessen zeigt sich, daß auch einer an den Sollvermeidungskosten orientierten Abgasabgabe entscheidende Bedenken entgegenstehen, die ihre Handhabung unpraktikabel machen.

Wenn auch die Bewertungsprobleme weniger gravierend sind als bei der Bemessung der Abgabenhöhe nach den Umweltkosten, so ist doch die Vielfältigkeit der Emissionsvermeidung ein wesentliches Hindernis für die Realisierung des Vermeidungskosten-Modells. Als Vermeidungskosten sind ja nicht nur die einzelwirtschaftlich durchschnittlichen Aufwendungen zu verstehen, die für eine abgasvermeidende Verbesserung der bestehenden Antriebssysteme (z.B. der Einbau von Abgasabsauggeräten und Filtern) erbracht werden, sondern z.B. auch sämtliche Forschungs- und Entwicklungskosten für neue, emissionsarme Anlagen sowie gegebenenfalls auftretende Mehrkosten im Rahmen der laufenden Betriebskosten.

Diese Überlegungen führen dazu, eine an den Vermeidungskosten orientierte Abgasabgabe als wenig praktikabel und erfolgversprechend auszuschneiden.

D Eine Abgasabgabe nach dem Modell der Benutzung
des Umweltguts Luft gegen Entgelt

a) Das Konzept

Die genannten wirtschaftswissenschaftlichen Ansätze zur Ausgestaltung einer Kfz-Abgasabgabe haben gezeigt, daß Meß- und Bewertungsprobleme ihrer praktischen Handhabung entscheidend entgegenstehen. Mag sich auch keine wirksame Regelung finden lassen, weder eine Abgaben-, noch eine Gebots- bzw. Verbotsregelung, die gänzlich ohne eine Messung oder/und Bewertung des ihm zugrunde liegenden Tatbestandes auskommt, so sind gleichwohl - jedenfalls für eine Abgabenregelung - Lösungsmöglichkeiten denkbar, die insoweit geringere Informationsprobleme aufwerfen als die bisher dargestellten Modelle.

Die Nachteile und Realisierungsprobleme einer Abgabenregelung nach den bisher dargestellten Konzepten könnten wesentlich verringert werden, wenn man die Abgabe als finanzielle Gegenleistung (Schattenpreis) für die Inanspruchnahme der Luft als Aufnahmemedium schädlicher Kraftfahrzeug-Abgase versteht.

Die Grundlage für die Erhebung der Abgabe soll nach diesem Konzept in der entgeltlichen Inanspruchnahme der Luft durch Kraftfahrzeug-Abgase bestehen (§ 1 Abs.1 E-Kraftfahrzeug-AbgasabgabeG)¹⁰³. Das Umweltgut Luft wird als ein der Allgemeinheit zurechenbares Gut angesehen, welches durch schädliche Kraftfahrzeug-abgase in seiner natürlichen Eigenart und damit in seiner Gebrauchs- und Verwendungsmöglichkeit nachteilig verändert wird. Diese negativen Veränderungen der natürlichen Beschaffenheit der Luft sollen über die Er-

103) Im folgenden ist der im Anhang abgedruckte Entwurf eines Gesetzes über die Erhebung einer Abgabe auf Kraftfahrzeugabgase wie folgt abgekürzt: E-Kfz-AbgAbG.

hebung der Abgabe zu Kosten führen, so wie für einen Unternehmer auch der Verbrauch von abnutzbaren und veränderbaren Gütern wirtschaftlich zu einem Wertverzehr und damit zu Kosten führt.

Da das Umweltgut Luft sich in einem fortwährenden Regenerationsprozeß befindet, also örtliche, regionale und zum Teil auch globale Verunreinigungen wieder zu beseitigen im Stande ist, soll die Abgabe nur solche Luftverunreinigungen erfassen, die angesichts ihrer Schädlichkeit als Folge ihres massenhaften Auftretens Belastungswirkungen auslösen, die nicht mehr innerhalb eines vertretbaren Zeitraums durch die natürliche Regenerationskraft der Luft im örtlichen, regionalen und globalen Rahmen ausreichend beseitigt werden können.

Die Höhe einer solchen Kraftfahrzeug-Abgasabgabe wird sich nach dem Ausmaß der durch die luftverunreinigenden Kraftfahrzeugabgase bewirkten Inanspruchnahme der natürlichen Luft und damit nach der ausgelösten Veränderungs-
wirkung jedoch nicht meßbar ist¹⁰⁴ und es auch an marktmäßigen Indikatoren fehlt, die die verursachten Veränderungen als bestimmte Kostengrößen zeigen, werden diese Veränderungen durch Kostengrößen angezeigt werden müssen, die das Ergebnis einer wertenden Entscheidung des Gesetzgebers sind. Dies kann in der Weise geschehen, daß man die Schädlichkeit und damit die Veränderungswirkung der erfaßten luftverunreinigenden Stoffe (§ 1 Abs.2 E-KfzAbgAbgG) während einer vom Gesetz bestimmten Nutzungsdauer in Kostengrößen ausdrückt (§ 2 Abs.2 u. 3 E-KfzAbgAbgG), z.B. für Kohlenmonoxid oder für Schwefeldioxid einen bestimmten DM-Betrag festsetzt. Die Kostengröße für den jeweils frei werdenden luftverunreinigenden Stoff wird sodann

104) Vgl. die Überlegungen zur Bemessung einer Abgasabgabe nach den verursachten externen Effekten, S.42 ff.

multipliziert mit der Konzentration des Stoffs, da dadurch seine Schädlichkeit wesentlich mit bedingt wird (§ 2 Abs.4 E-KfzAbgAbgG).

Die Messung der Arten der luftverunreinigenden Stoffe und ihre Konzentration wird im Regelfall im Rahmen der Prüfung zur Erteilung der Betriebserlaubnis für Kraftfahrzeuge gem § 20 ff. StVZO durch das Kraftfahrt-Bundesamt erfolgen können (§ 3 Abs.1 E-KfzAbgAbgG).

In den Fällen allerdings, in denen ein bestimmtes Kraftfahrzeug nicht zu einem genehmigten Typ gehört oder als Einzelfahrzeug aus dem Ausland eingeführt wird, wird die Abgasprüfung in einem Einzelverfahren vorgenommen werden müssen. Daß ein solches einzeln ausgelöstes Verfahren zur Abgasprüfung zu im Vergleich zur Typenprüfung erheblichen Mehrkosten führt, wird nicht verkannt. Diese Mehrkosten können gleichwohl demjenigen, der das Einzel-Prüfverfahren ausgelöst hat, nicht erspart werden; sie sind folglich durch entsprechend hohe Verwaltungsgebühren zu decken. Eine Kraftfahrzeugabgasabgabe nach diesem Konzept vermag auch die gebotene und angestrebte Anreizwirkung¹⁰⁵ zur Produktion abgasarmer Kraftfahrzeuge auszulösen. Je höher nämlich die Kostengröße für die erfaßten luftverunreinigenden Stoffe ist, desto höher wird die durch die Abgabe verursachte Kostenlast und desto verlockender wird es für den Abgabepflichtigen, diese Belastungswirkung zu vermeiden.

Durch die Festlegung der Kostengröße besteht folglich die Möglichkeit, auf die Verursacher der Luftverunreinigung, d.h. die Luftbenutzer durch Kraftfahrzeugabgase in der Weise einzuwirken, daß für sie im Durchschnitt ein genügender Anreiz besteht, die Verunreinigung auf das anzustrebende gesamtgesellschaftlich optimale Maß zu senken.

105) Vgl. oben S.56.

Die Erhebung einer Abgasabgabe nach dem Konzept der Luftnutzung gegen Entgelt vermag auch zu bewirken, daß eine Fehllenkung kostspieliger Abgasvermeidungsmaßnahmen vermieden wird¹⁰⁶. Denn wenn die erforderlichen und entsprechenden Vermeidungsmaßnahmen getroffen werden, entstehen Kosten, die sich im Preis der Kraftfahrzeuge niederschlagen. Wird jedoch von Vermeidungsmaßnahmen abgesehen, so erhöhen sich die Preise der Kraftfahrzeuge, die die Luft verunreinigen als Folge der Abgasabgabe. Es ändert sich damit die Preisrelation von umweltschädlichen zu umweltfreundlichen Kraftfahrzeugen, und bei entsprechender Höhe der Abgasabgabe kann die Nachfragestruktur zugunsten der umweltfreundlichen Fahrzeuge verlagert werden. So kann erreicht werden, daß die Produktion und der Absatz umweltfreundlicher Kraftfahrzeuge zunimmt, die Produktion und der Absatz intensiv luftverunreinigender Kraftfahrzeuge hingegen zurückgedrängt wird.

Eine Kraftfahrzeug-Abgasabgabe, die diesem Modell folgt, wird unabhängig davon zu erheben sein, ob die Verunreinigung zulässig ist oder nicht, sie wird folglich neben bereits bestehenden Ge- und Verboten zum Schutz der Luft vor Verunreinigungen durch Kraftfahrzeug-Abgase sowie unabhängig davon erhoben werden können, ob tatsächlich in Einzelfällen Abwehr-, Unterlassungs- oder Entschädigungsansprüche bestehen oder durchgesetzt werden können.

Sinnvoll erschiene die Erhebung der Abgasabgabe nach dem Modell der Luftnutzung gegen Entgelt aber auch dann, wenn - wie vielfach diskutiert - die Kraftfahrzeugsteuer abgeschafft würde und als Kompensation für den Einnahmeausfall die Mineralölsteuer entsprechend erhöht würde.

106) Vgl. die diesbezüglichen Nachteile der anderen Abgabekonzepte, S. 42 ff.

Würde dann die Mineralölsteuer und ihre Belastungswirkung den Verbrauch von Energie und die Inanspruchnahme der Straßen erfassen, so würde die Abgasabgabe die umweltökonomischen Folgen der Kraftfahrzeugnutzung zielentsprechend abdecken. Beide Geldleistungspflichten könnten in ihrer Gesamtwirkung aufeinander abgestimmt werden und sich sinnvoll ergänzen.

Die Abgasabgabe könnte aber auch mit der Kraftfahrzeugsteuer in ihrer heutigen Form gekoppelt werden, wenn etwa die Kraftfahrzeugsteuer beibehalten werden sollte. So wäre es denkbar, daß die Kraftfahrzeugsteuer als Grundbetrag bestehen bliebe und daneben die Abgasabgabe als variable, von der zu erwartenden Luftnutzung abhängige Geldleistungspflicht erhoben würde.

In welcher Form und unter welchen Bedingungen eine Koppelung der Kraftfahrzeug-Abgasabgabe nach dem Modell der Luftnutzung gegen Entgelt mit bestehenden, die Kraftfahrzeug-Haltung und -Nutzung belastenden Steuern möglich, sinnvoll und politisch realisierbar ist, kann, ohne den Rahmen dieser Untersuchung zu sprengen, nicht weiter verfolgt werden. Die dazu anzustellenden Überlegungen hängen wesentlich davon ab, welche Absichten, Ziele und Bestimmungsfaktoren eine mögliche vereinheitlichte Abgabenregelung der Kraftfahrzeug-haltung und -nutzung enthält. Im übrigen kann zu diesen Fragen im einzelnen erst dann Stellung genommen werden, wenn zuvor geklärt ist, ob jedenfalls die Erhebung einer Abgasabgabe nach dem Modell der Luftnutzung gegen Entgelt als selbständige Geldleistungspflicht umweltökonomisch sinnvoll und rechtlich zulässig ist. Zu dem Zweck soll zuerst aufgrund der nachfolgenden Überlegungen zu einzelnen Gestaltungselementen untersucht werden, ob die hier vorgeschlagenen Abgasabgabe bei rationalem wirtschaftlichen Verhalten der davon Betroffenen geeignet und zwecktauglich ist.

b) Einzelfragen zu Gestaltungselementen

aa) Abgabepflichtiger

Ausgehend vom primären Zweck der Kraftfahrzeug-Abgasabgabe, einen finanziellen Anreiz für die Verursacher der Luftverunreinigung durch Kraftfahrzeug-Abgase zu schaffen, sind als Abgabenedressaten aus der Kette der Mitverursacher (Kfz-Produzenten, -Halter und -Fahrer) jene auszuwählen, bei denen das Abgabenziel, die Vermeidung von Kfz-Abgasen am wirkungsvollsten erreicht werden kann. Denn - wie gezeigt - ist die Reduzierung der Kfz-Abgase nicht schon die zwingende Konsequenz der Abgabenerhebung, sondern sie läßt sich nur durch das zweckentsprechende Verhalten der Abgabeadressaten erreichen.

Bei der Auswahl der Abgabenedressaten ist zu berücksichtigen, daß Kfz-Halter und -Fahrer in der Regel nur über sehr begrenzte Möglichkeiten verfügen, durch eigene Verhaltensänderung die beim Gebrauch frei werdende Abgasmenge zu verringern. Ihre Einflußnahme ist nur insoweit gegeben, als durch unterlassene Sorgfalt bei der Inbetriebnahme des Kraftfahrzeugs Mängel verursacht werden (z.B. mangelnde Reinhaltung von Abluftfiltern, mangelhafte Wartung der Motoren).

Immerhin wird durch eine bessere Wartung und Einstellung von Zündanlage und Vergaser eine Verminderung der Kohlenmonoxidemission von 20 % und auch eine "fühlbare" Reduzierung von Kohlenwasserstoff für möglich gehalten¹⁰⁷. Allerdings sind der Sorgfaltspflicht und damit auch dem Einflußbereich dort Grenzen gesetzt, wo durch nachträgliche technische Maßnahmen eine weitere Reduzierung der Abgasmenge unmöglich oder unzumutbar ist.

107) Vgl. das Umweltprogramm der Bundesregierung, BT-Drucks. VI/2740, S.142.

Ohne Zweifel setzt die ganz überwiegende Mehrzahl von wirksamen Methoden und Verfahren zur Verringerung der Abgasmenge technische Vorkehrungen voraus, die bereits bei der Kfz-Produktion zu erfolgen haben, und zwar auch in den Fällen, in denen es darum geht, Treibstoffe zu verwenden, die weniger abgasverursachend wirken. Indessen gebietet dieser Umstand allein noch nicht, daß zur Erreichung des Anreizeffektes zur Vermeidung von Kfz-Abgasen die Kfz-Produzenten mit der Abgabe zu belasten sind. Denn bei wirtschaftlich rationalem Verhalten und bei Vorliegen eines hinreichenden Wettbewerbs könnte ein entsprechender Anreiz auch dann geschaffen werden, wenn die vorgesehene Abgasabgabe beim Kauf eines abgasintensiven Kraftfahrzeugs vom Käufer erhoben und folglich den Kaufpreis verteuern würde. Um jedoch die besondere sachliche Nähe der vorzusehenden Abgasvermeidungsmaßnahmen zu den Kraftfahrzeug-Produzenten zu verdeutlichen und um zum Ausdruck zu bringen, daß es primär den Kraftfahrzeug-Produzenten obliegt, für die Abgasvermeidung Sorge zu tragen, um ihnen also ihre besondere Verantwortung für die Verunreinigung der Luft durch Kraftfahrzeug-Abgase zu zeigen, wird hier aus Zweckmäßigkeitserwägungen vorgeschlagen, die Abgasabgabe grundsätzlich unmittelbar beim Produzenten¹⁰⁸ zu erheben, und zwar dann, wenn das Kraftfahrzeug zum ersten Mal zugelassen wird. Die damit direkt beim Kraftfahrzeug-Produzenten ausgelöste vermögensentziehende Wirkung und die Anlastung des Risikos, diese Belastung auf den Konsumenten abzuwälzen, spricht ebenfalls dafür, daß der angestrebte stimulierende Effekt zur Produktion abgasarmer Kraftfahr-

108) Vgl. auch: Reh binder, Politische und rechtliche Probleme des Verursacherprinzips, aaO., S.158; Oberhauser, Abgrenzung des Verursacherprinzips und seine Einordnung in die Umweltpolitik, aaO., S.61.

zeuge so am besten verwirklicht werden kann¹⁰⁹.

Nur in Sonderfällen, etwa bei importierten Kraftfahrzeugen oder in den Fällen, in denen nach erfolgter Abmeldung und Erstattung der Abgasabgabe das Kraftfahrzeug erneut zugelassen wird, ist es aus Praktikabilitätsgründen vorzuziehen, den Importeur bzw. denjenigen mit der Abgabe zu belasten, der das Kraftfahrzeug einführt bzw. zur Zulassung anmeldet. Eine solche Ausnahmeregelung wird auch dann vorzusehen sein, wenn ein Kraftfahrzeug nicht zu einem Typ gehört, für den eine allgemeine Betriebserlaubnis nach § 20 StVZO erteilt ist, sondern eine Einzel-Betriebserlaubnis erteilt werden muß bzw. ein Einzelverfahren zur Abgasmessung durchgeführt werden muß. In diesen Fällen wird der Antragsteller zur Abgabepflicht heranzuziehen sein.

Ob tatsächlich die durch die Abgasabgabe bedingte Verteuerung emissionsintensiver Automobile die Nachfrage nach emissionsarmen Kraftfahrzeugen fördert, ist von verschiedenen Bedingungen abhängig.

109) Die Belastung der Kraftfahrzeug-Produzenten verstößt auch nicht gegen das Verursacherprinzip, nach dem den Verursachern die Folgen umweltbeeinträchtigender Aktivitäten finanziell angelastet werden sollen. Insoweit ist es unbedenklich, daß nicht die Kraftfahrzeug-Fahrer oder -Halter, bei denen während des Konsumprozesses die Luftverunreinigung durch Kraftfahrzeug-Abgase letztlich ausgelöst werden, sondern der Kraftfahrzeug-Produzent, der die Voraussetzungen für die spätere Luftverunreinigung geschaffen hat, vgl. Bullinger, in: Das Verursacherprinzip und seine Instrumente, aaO, S.69, FN 1 bis 4; Das Umweltprogramm der Bundesregierung 1971, BT-Drucks. VI/2740, S.6; Kimminich, Das Recht des Umweltschutzes, München 1972, S.20.

Gewiß werden die abgabepflichtigen Unternehmer versuchen, die durch die Abgabe direkt oder indirekt durch ihre Anreizwirkung verursachten Kosten für Maßnahmen der Abgasvermeidung auf die Käufer von Kraftfahrzeugen abzuwälzen. Eine solche Abwälzung kann die durch die Abgabe beabsichtigte Steuerung und Beeinflussung der Auto-Produktion gefährden. Inwieweit jedoch die Abgabepflichtigen sich dem Anreizdruck der Abgabe entziehen können, hängt in erster Linie davon ab, ob die Nachfrage nach Kraftfahrzeugen elastisch ist und ob die betroffenen Kraftfahrzeug-Produzenten in der Lage sind, die Kraftfahrzeuge mit abgasarmen Antrieben auszustatten. Je elastischer die Nachfrage nach Kraftfahrzeugen ist, desto geringer sind die Chancen für die Automobilhersteller, die Abgabenlast zu überwälzen, weil sonst die Nachfrage nach den so verteuerten Kraftfahrzeugen zurückgeht.

Auch wenn die Nachfrage nach Kraftfahrzeugen gegenwärtig wenig elastisch ist, da nicht allein der Kaufpreis für die Anschaffung eines bestimmten Kraftfahrzeugs ausschlaggebend ist, sondern in vielen Fällen technische und optische oder ästhetische Gesichtspunkte den Kauf eines ganz bestimmten Kraftfahrzeugs bestimmen oder doch wesentlich mitbestimmen, so kann jedoch eine spürbare zusätzliche Abgabenlast, die durch den Kauf eines abgasintensiven Kraftfahrzeugs ausgelöst wird, bewirken, daß auf den Kauf dieses abgasintensiven Kraftfahrzeugs verzichtet wird und stattdessen ein abgasärmeres Fahrzeug vorgezogen wird. Entscheidend kommt es also auf die Höhe der Abgasabgabe an, weil nur eine Abgabe, die im Verhältnis zu Anschaffungskosten ins Gewicht fällt und damit eine fühlbare Belastung darstellt tendenziell ein steigendes Preisbewußtsein bewirkt.¹¹⁰ Diese Tendenz ließe sich dadurch verstärken, daß beim

110) Vgl. Auto und Umwelt, aaO., S.18.

Erwerb eines erstmals zugelassenen Kraftfahrzeugs die Abgasabgabe auf der Rechnung gesondert auszuweisen ist (§ 8 E-KfzAbgAbgG).

bb) Emissionsmessung

Die Erreichung der Abgabenziele macht eine möglichst exakte Messung der tatsächlichen Emissionen erforderlich. Die in dem hier vorgeschlagenen Meßverfahren gewonnenen Werte müssen also einen hinreichend genauen Aufschluß über die tatsächlich zu erwartenden Emissionsmengen und Emissionsarten zulassen. Denn je weiter man sich von den tatsächlich emittierten Schadstoffen als relevanter Bemessungsgrundlage entfernt, um so größer ist die Gefahr, daß die angestrebten Anpassungsreaktionen verfehlt¹¹¹ und z.B. bestimmte unerwünschte produktionstechnische Ausweichreaktionen veranlaßt werden, die ebenfalls zu Luftverunreinigungen führen. Zudem wird darauf zu achten sein, daß derzeit noch unbekannte oder noch als unschädlich angesehene Abgasarten, die sich im Laufe der Zeit als schädlich erweisen, sogleich in die abgabenmäßige Regelung durch eine entsprechende gesetzliche Änderung einbezogen werden. Nur so kann verhindert werden, daß es zu schädlichen Ausweichreaktionen kommt.

Zu erwägen ist auch, welche abgabenmäßigen Auswirkungen es haben soll, wenn nachträglich die Kraftfahrzeug-Halter oder -Fahrer Maßnahmen treffen, die das Abgasverhalten des einzelnen Kraftfahrzeugs nachhaltig verbessern.

Denkbar wäre, daß eine solche Verbesserung des Emissionsverhaltens ein erneutes Prüfverfahren auslöst, mit der Folge, daß etwa bei festgestellter wesentlicher Verbesserung für die Zukunft ein Teil der ursprünglichen Abgabe zurückerstattet wird.

111) Siehe dazu bei: Siebert, Analysen der Instrumente der Umweltpolitik, aaO., S.32 ff.

Einer solchen Lösung steht jedoch entgegen, daß nur durch ein aufwendiges und kostenintensives Verfahren der Nachweis einer wesentlichen und andauernden Abgasminderung erbracht werden könnte und daß angesichts der Kurzlebigkeit von Kraftfahrzeugen ein solcher Aufwand unverhältnismäßig erscheint. Solche nachträglichen das Abgasverhalten einzelner Kraftfahrzeuge beeinflussenden Manipulationen dürfen daher vernachlässigt werden, und zwar auch dann, wenn solche Maßnahmen im Einzelfall zu nachteiligen Folgen für das Abgasverhalten des Kraftfahrzeugs führen.

Angesichts der Kurzlebigkeit der Kraftfahrzeuge darf aus Vereinfachungsgründen auch davon abgesehen werden, Gebrauchtwagen in die hier vorgeschlagene Abgabenregelung mit einzubeziehen. Insoweit kann ohnehin der von der Abgabe verfolgte Anreizzweck zur Produktion abgasarmer Kraftfahrzeuge nicht mehr erreicht werden.

cc) Zielfindungsverfahren

Gefahren der Verfehlung der Abgabenziele bestehen darüber hinaus auch bei der Bestimmung der Abgabenhöhe, die modellentsprechend nicht auf Grund marktmäßiger Preisgestaltung erfolgen kann, sondern letztlich das Ergebnis staatlicher Entscheidungen ist, indem bestimmte Schadstoffeinheiten mit einem vorgegebenen monetären Wert versehen werden. Hier wird es vor allem Schwierigkeiten bereiten, ein am gesamtgesellschaftlichen Optimum ausgerichtetes Zielniveau zu bestimmen.

Da nach gegenwärtigem Kenntnisstand noch erhebliche Informationsprobleme bestehen, um das oben genannte

umweltökonomische Entscheidungsmodell¹¹² zur Bestimmung des gesamtgesellschaftlichen Optimums praktisch anzuwenden, könnte man in einem Zielfindungsverfahren die hier vorgeschlagene Abgabe solange durch eine Änderung der Kostenfaktoren für die einzelnen Abgabenarten erhöhen, bis schließlich der vorher bestimmte und angestrebte gesamtgesellschaftlich optimale Vermeidungsstandard erreicht ist¹¹³.

Um zu verhindern, daß die Anpassung der Abgabenhöhe in einem solchen Prozeß zu unwirtschaftlichen Mittelverwendungen führt, weil etwa Vermeidungsmaßnahmen an den niedrigeren Abgabesätzen ausgerichtet werden und die folgenden höheren Sätze nicht hinreichend berücksichtigt werden, wird es jedoch erforderlich sein, die zukünftigen Erhöhungen der Abgabesätze rechtzeitig anzukündigen, etwa in der Weise, daß zwischen der Verabschiedung entsprechender gesetzlicher Regelungen und ihrem Inkrafttreten ein ausreichender zeitlicher Zwischenraum beachtet wird.

Die Frage nach der rechtlichen Zulässigkeit eines solchen Zielfindungsverfahrens wird vor allem zu berücksichtigen haben, daß auf diese Weise die Untauglichkeit der Abgasabgabe jedenfalls für eine Übergangsperiode bewußt in Kauf genommen und auch nicht nur als Nebenfolge einer generellen Geeignetheit während dieser Periode angesehen werden kann. Denn anders als im Normalfall, in dem eine abgabemäßige Steuerung neben beabsichtigten Folgen auch unerwünschte Nebeneffekte veranlaßt, geht es hier um die bewußte Inkaufnahme einer temporären Ungeeignetheit, um auf diese Weise fortschreitend einen höheren Grad an Tauglichkeit zu erreichen.

Bei einer vorübergehenden Nichterreichung des von der Abgasabgabe angestrebten Ziels wird unter dem Ge-

112) Siehe oben S.39 ff.

113) Siehe: Siebert, Analysen der Instrumente der Umweltpolitik, aaO, S.40.

sichtspunkt der Geeignetheit zu fragen sein, ob der Einsatz der Abgabe dem Gesetzgeber bei Beurteilung der Verhältnisse zur Zeit seiner Beschlußfassung noch als sachgerecht und vertretbar erscheinen durfte¹¹⁴. Sollte sich danach die Abgabe bei Berücksichtigung des Beurteilungs- und Prognosespielraums des Gesetzgebers allerdings als "von vorn herein" ungeeignet erweisen, dazu beizutragen, die Verunreinigung der Luft durch Kraftfahrzeug-Abgase vermeiden zu helfen¹¹⁵, dann vermag sie den verfassungsrechtlichen Anforderungen der Geeignetheit nicht mehr zu genügen. Danach verletzt die Abgasabgabe nicht schon dann das Geeignetheitsgebot, wenn sie etwa nur zum Teil oder nicht zu jeder Zeit das angestrebte Ziel der Vermeidung der Luftverunreinigung zu verwirklichen vermag. Eine jederzeitige vollkommene Zielerreichung ist keine Voraussetzung für die Zulässigkeit der Erhebung einer solchen Kraftfahrzeugabgasabgabe.

Verfassungsrechtlich würde sie erst dann zu beanstanden sein, wenn sie zur Erreichung ihres Zwecks auf Dauer "schlechthin untauglich" ist.

114) BVerfG vom 18.12.1968, BVerfGE 25, S.1 ff. (12 - Mühlengesetz); BVerfG vom 9.3.1971, BVerfGE 30, S.250 ff. (263 - Absicherungsgesetz).

115) Vgl. dazu: BVerfG vom 7.4.1964, BVerfGE 17, S.306 ff. (315 ff. - Zum Verbot von Mitfahrerzentralen); BVerfG vom 14.12.1965, BVerfGE 19, S.330 ff. (338 - Zur Geeignetheit des Sachkundenachweises zum Zwecke des Verbraucherschutzes); siehe ferner zu den Begriffen "objektiv untauglich" und "schlechthin ungeeignet": BVerfG vom 22.5.1963, BVerfGE 16, S.147 ff. (181- Sonderbesteuerung des Werkfernverkehrs); BVerfG vom 24.9.1965, BVerfGE 19, S.119 ff. (126 f. - Kuponsteuer).

In diesem Sinne hat das Bundesverfassungsgericht, der Komplexität der wirtschaftlichen Lebenssachverhalte Rechnung tragend, wiederholt darauf hingewiesen, daß es in erster Linie eine Sache des Gesetzgebers sei, auf der Grundlage seiner wirtschaftspolitischen Vorstellungen und Ziele und unter Beachtung der Sachgesetzlichkeiten des betreffenden Gebiets zu entscheiden, welche Maßnahme er im Interesse des Gemeinwohls ergreifen will. Diese Entschließungsfreiheit des Gesetzgebers finde erst dort ihre Grenze, wo seine Erwägungen offensichtlich fehlsam sind und sie vernünftigerweise keine Grundlage für gesetzgeberische Maßnahmen abgeben können¹¹⁶.

Eine so gravierende Zielabweichung, die dem Verfassungsgebot der Geeignetheit nicht mehr standhält, kann in dem hier vorgeschlagenen Verfahren folglich nicht gesehen werden.

Zu fragen bleibt, ob das "Herantasten" an die "wirk-same" Abgabenhöhe auch dem aus dem rechtsstaatlichen Element der Rechtssicherheit entwickelten Grundsätzen der Bestimmtheit, Meßbarkeit und Voraussehbarkeit der Belastungswirkung der Abgasabgabe genügt¹¹⁷.

Aber auch insoweit bestehen keine grundsätzlichen Bedenken, wenn beachtet wird, daß jede Änderung der Abgabenhöhe frühzeitig bekannt gegeben wird und den Betroffenen ausreichend Zeit verbleibt, ihre wirtschaftlichen Dispositionen den neuen Daten anzupassen.

116) BVerfG vom 16.3.1971, BVerfGE 30, S.292 ff. (317 - Mineralölbevorratungspflicht).

117) Vgl. Raether, Das Prinzip des Rechtsstaats in der Rspr. des BVerfG und der oberen Bundesgerichte, Diss. Hamburg 1967, S.23.

dd) Restverschmutzung

Bei der Abgrenzung der Bemessungsgrundlage für die Abgasabgabe bzw. bei der Festlegung der Kostengrößen für die einzelnen Emissionsarten wird zu berücksichtigen sein, daß mit sinkenden Abgaswerten auch die luftbelastende Wirkung der Abgase abnimmt und ab einer bestimmten Konzentration Aufwendungen für eine weitere Reduzierung von Abgasen verhältnismäßig hohe Kosten verursachen.

Deshalb ist zu fragen, ob die Abgabenerhebung nicht bei Erreichen eines Emissionsstandards, der dem gesamtgesellschaftlichen Optimum entspricht, enden soll.

Einer solchen Lösung steht entgegen, daß eine wesentliche Zielsetzung der Abgasabgabe darin besteht, eine umfassende Anreizwirkung zur Verminderung von Kraftfahrzeugabgasen zu schaffen, also auch für jene Produzenten, die bereits in einem Umfang vermindern, der zu einem - gesamtgesellschaftlich betrachtet - optimalen Standard führt.

Erwägenswert wäre ferner, die für die erfaßten Abgasarten festgesetzten Kostengrößen für jene Abgabepflichtigen zu senken, etwa zu halbieren, die bestimmte Konzentrationswerte unterschreiten. Dem läßt sich jedoch entgegenhalten, daß die Abgabenhöhe sich nicht ausschließlich an der Kostengröße der luftverunreinigende Stoffe orientiert, sondern auch an deren Konzentration. Folglich wird mit abnehmender Konzentration - auch ohne reduzierter Kostengröße für die Restverschmutzung - die Abgabenlast gemildert.

Um einen ausreichenden Anreizeffekt zur weiteren Vermeidung von Abgas in jedem Fall zu gewährleisten und unter Berücksichtigung des Umstandes, daß die Kostengröße als Faktor wertender Entscheidung politischen Einflüssen offensteht - was erwarten läßt, daß in jedem Fall ein Wert gewählt wird, der gerade noch die Anreizwirkung auszulösen vermag - empfiehlt es sich, von einer Spaltung der Kostengröße abzusehen.

ee) Verwendung des Abgabenaufkommens

Die Frage nach den Zwecken, denen die Verwendung des Abgabenaufkommens nutzbar gemacht werden soll, wird zunächst unabhängig von den rechtlichen Folgen ihrer Beantwortung ausschließlich aufgrund umweltpolitischer Zweckmäßigkeitsüberlegungen zu beantworten sein. Danach sind negativ vorweg die Zwecke auszuscheiden, die keinerlei sachliche Nähe zu den Zwecken aufweisen, zu denen die Abgabenerhebung erfolgen soll. Eine Verwendung des Abgabenaufkommens zur Deckung des allgemeinen staatlichen Finanzbedarfs und zur Finanzierung umweltfremder Projekte muß daher bereits aus reinen umweltpolitischen Zweckmäßigkeitserwägungen ausscheiden und zudem durch eine entsprechende Ausgestaltung der Abgasabgabe ausreichend sicher verhindert werden.

Deshalb wird zu überlegen sein, ob das Abgabenaufkommen nicht an die abgabepflichtigen Automobilproduzenten zurückfließen soll, damit diese zweckgebunden das Aufkommen zur Finanzierung von Abgasvermeidungsmaßnahmen einsetzen; denn die Automobilproduzenten sind wegen ihres technischen Wissens am ehesten in der Lage, beurteilen zu können, auf welche Weise eine entscheidende Reduzierung der Kraftfahrzeug-Abgase bei günstigstem Mitteleinsatz erreicht werden kann. Eine zweckgebundene Rückführung des Abgabenaufkommens bedeutet jedoch eine erhebliche Gefährdung der angestrebten gesamtwirtschaftlich optimalen Vermeidung von Kraftfahrzeug-Abgasen, weil entweder diese optimale Vermeidung in unvertretbarem Maße überschritten wird oder aber die angestrebte Anreizwirkung gesamtwirtschaftlich zu sehr abgeschwächt wird. Im übrigen kann nur schwer kon-

trolliert werden, ob tatsächlich die zurückgeführten Mittel für die angestrebten Zwecke verwendet werden.

Neben diesen Zweckmäßigkeitserwägungen ergeben sich auch aus EG-rechtlichen Vorschriften Grenzen einer solchen Rückführung des Abgabenaufkommens¹¹⁸.

118) Siehe unten S.164 ff.

ZWEITER TEIL

Die rechtliche Ausgestaltung der Kfz-Abgasabgabe nach dem Modell der Benutzung des Umweltguts Luft gegen Entgelt

I. Vorüberlegungen

Nach der bisherigen Darstellung des wirtschaftswissenschaftlichen Konzepts und der Erläuterung einiger wesentlicher Bedingungen für den ökonomischen und umweltpolitischen Erfolg der Kfz-Abgasabgabe soll im folgenden untersucht werden, welche rechtlichen Maßstäbe neben denen der Zwecktauglichkeit bei ihrer Ausgestaltung und Anwendung zwingend zu berücksichtigen sind. Denn die Entscheidung über die Ausgestaltung der hier vorgeschlagenen Kfz-Abgasabgabe läßt sich keineswegs allein an Hand ökonomischer Maßstäbe, die ihren Niederschlag vor allem in dem Gebot der Geeignetheit finden, treffen. Auch wenn das Recht den Gesichtspunkten der wirtschaftlichen Vernunft und der umweltpolitischen Zwecktauglichkeit besondere Bedeutung beimißt, so vermögen sie gleichwohl keinen ausschließlichen Geltungsanspruch für sich zu erheben. Die Aufgabe des Rechts kann eben nicht nur darin gesehen werden, wirtschaftliche Rationalität in vollziehbare Handlungsweisen umzusetzen¹.

Auf der Grundlage der geltenden Verfassungs- und Rechtsordnung werden vielmehr die maßgeblichen Bedingungen herauszustellen sein, die beim Einsatz der Kfz-Abgasabgabe als umweltpolitisches Mittel im Interesse der Luftreinhaltung berücksichtigt werden müssen. Zu dem Zweck wird zunächst zu prüfen sein,

1) So auch Tomuschat, Güterverteilung als rechtliches Problem, Der Staat 12 (1973), S.433 ff. (434).

inwieweit die Erhebung einer Abgasabgabe nach Maßgabe der wirtschaftswissenschaftlichen Grundvorstellung eines Entgelts für die Inanspruchnahme des Umweltmediums Luft innerhalb des Luftraums über dem Hoheitsgebiet der Bundesrepublik Deutschland² durch Kfz-Abgase rechtlich überhaupt möglich ist. Es wird zu prüfen sein, ob durch den Übertritt schädlicher Abgase in die Luft überhaupt ein zur Nutzung geeignetes Gut in Anspruch genommen wird, das rechtlich einer Benutzungsordnung unterstellt werden kann oder ob die Luft wegen ihrer Beschaffenheit als jeden Raum ausfüllende körperlose Materie rechtlich als "nulla res" zu betrachten ist, deren Veränderung auch keiner eigenständigen Nutzungs- und Abgabenregelung unterstellt werden kann, soweit es um ihre Inanspruchnahme durch schädliche Kfz-Abgase geht. Ferner wird zu fragen sein, ob eine Luftnutzung gegen Entgelt nur dann rechtlich verwirklicht werden kann, wenn durch die Veränderung der natürlichen Zusammensetzung der Luft negative Folgen für sonstige Rechtsgüter (z.B. Gesundheit, Leben, Tiere, Bauwerke etc.) eintreten oder eintreten drohen. Kann die Luft folglich nur als Mittler bei der Nutzung anderer Güter angesehen werden?

Um die zur Beantwortung dieser Fragen maßgebliche rechtliche Situation zu erhellen, erscheint es sinnvoll, zunächst kurz einen Blick auf die geschichtliche Entwicklung der rechtlichen Beziehungen an der Luft zu werfen, ohne einen detaillierten Überblick zu geben, sondern die Dinge nur insoweit zu betrachten, als es zum besseren Verständnis der heutigen rechtlichen Situation geboten erscheint.

- 2) Es ist anerkannt, daß der Luftraum senkrecht über dem Landgebiet eines Staates dessen territorialer Souveränität untersteht, vgl. Dauses, Die Grenze des Staatsgebietes im Raum, Berlin 1972, S.14. Wo die Lufthoheit endet (Grenze zwischen Luftraum und Weltraum), braucht im Rahmen dieser Untersuchung nicht entschieden zu werden.

II. Kurzer historischer Rückblick auf die rechtliche Situation der Luft

Die auf unser heutiges Recht nachwirkenden ersten Vorstellungen über die rechtliche Situation des Umweltmediums Luft reichen zurück bis auf das römische Recht, das die Luft ebenso wie die Flußwelle, das Meer und den Meeresstrand zu den "res omnium communes" zählte³⁾. Diese Objekte stellten keine Sachen im Rechtssinne dar, sondern waren als "res extra commercium" ihrer rechtlichen Stellung nach dem Privatrechtssystem entzogen, konnten folglich auch nicht Gegenstand von Rechten sein.

Daß die Luft, das fließende Wasser und das offene Meer rechtlich gleichbehandelt wurden, wird einmal darauf zurückzuführen sein, daß diese drei Materien kaum abgrenzbar und ständiger Veränderung unterworfen sind und damit einer unmittelbaren Zuordnung entzogen schienen. Zum anderen bestand zu jener Zeit auch kein praktisches Bedürfnis, die Luft, das freifließende Wasser und das offene Meer bestimmten Rechtsträgern zuzuordnen, da diese Güter für die damaligen Verhältnisse zur Befriedigung aller Bedürfnisse in ausreichender Menge vorhanden waren. Sämtliche zu damaliger Zeit möglichen Nutzungsansprüche konnten realisiert werden, ohne daß etwa ihr Bestand gefährdet war. Luftverunreinigungen gab es allenfalls in örtlich begrenztem Umfang, so daß der natürlichen Selbstreinigungskraft der Luft keine Überforderung drohte.

Das daraus folgende mangelnde Bedürfnis nach rechtlicher Zuordnung der Materie Luft als Umweltgut bezog sich allerdings nicht auch auf den Luftraum,

3) Vgl. Sohm, Institutionen. Geschichte und System des römischen Privatrechts, 15. Aufl., München, Leipzig 1917, S.220 ff., 369 ff.

und zwar insbesondere nicht auf den über den Grundstücken. Denn die auf der Erdoberfläche gezogenen Eigentumsgrenzen erforderten auch eine rechtliche Erfassung und Regelung des darüber liegenden Luftraums, da jede menschliche Bodennutzung unausweichlich auch den darüberliegenden Raum berührt. Dieser "natürliche" Zusammenhang zwischen Grundstück und darüber liegendem Luftraum hatte nach römischem Recht zur Folge, daß der Luftraum dem Grundstücksinhaber zugewiesen wurde, wie man an den folgenden Stellen entnehmen kann:

I. D.8.2.1 pr. Paul 21 ad ed.

... quia caelum quod supra id solum intercedit, librum esse debet.

II. D.43.24.22 § 4 Venuleius 2 interdict.

... quia sepulchri non solum is locus, qui recipiat ..., sed omne etiam supra id caelum.⁴

Diese Regelung hatte indessen auch praktische Konsequenzen für die Nutzung der den Raum ausfüllenden Materie Luft. Diese war zwar "res communis", was indessen nicht bedeutet, daß daraus jedermann ein Recht herleiten konnte z.B. des Nachbarn Grundstück zu betreten, um dort in beliebiger Weise, etwa durch Atmen die Luft in Anspruch zu nehmen. Es zeigt sich also, daß aus der rechtlichen Regelung des Luftraums mittelbar eine rechtliche Zuweisung der den Raum ausfüllenden Materie Luft folgte. Diese im römischen Recht vorgefundene rechtliche Differenzierung zwischen Luftraum und der darin befindlichen Materie Luft charakterisiert auch weitgehend die heutige Rechtslage, was bereits die folgenden Überlegungen zur Nutzungsfähigkeit des Umweltguts Luft zeigen.

4) Siehe auch Ihering, Zur Lehre von den Beschränkungen des Grundeigentümers im Interesse der Nachbarn, in: Jahrbücher für die Dogmatik des heutigen römischen und deutschen Privatrechts (Iherings Jahrbücher), 6.Band (1863), S.81 ff. (86).

III. Zur Frage der Nutzungsfähigkeit der Luft

1. Nach zivilrechtlichen Vorschriften

Der Übertritt luftverunreinigender Bestandteile im Abgas von Kraftfahrzeugen in die offene Atmosphäre, der nach dem hier vorgeschlagenen Modell der Luftnutzung gegen Entgelt als Inanspruchnahme oder Nutzung des Umweltmediums Luft als Schadstoffreservoir angesehen wird, ließe sich dann ohne rechtliche Bedenken einer Nutzungsregelung unterstellen, wenn es sich bei der Luft um eine Sache im Sinne des § 90 BGB handelt. Denn dann könnte man sie gemäß § 903 BGB als eigentumsrechtliches Herrschaftsobjekt verstehen, was zur Folge hätte, daß sie auch ohne weiteres Gegenstand von Nutzungsrechten sein könnte. Unter "Sachen" im Sinne von § 90 BGB werden jedoch nur körperliche Teile der den Menschen umgebenden Natur oder - anders formuliert - nach natürlicher Anschauung für sich bestehende, im Verkehrsleben bezeichnete oder bewertete Gegenstände verstanden⁵. Zwar verlangt die Körperlichkeit keinen festen Aggregatzustand des Körpers, so daß auch Gase und Flüssigkeiten "Sachen" im Rechtssinne sein können, allerdings nur dann, wenn sie abgrenzbar sind. Die atmosphärische Luft, die in ihrer ungeschlossenen Ausdehnung als Umweltmedium durch einzelne nicht umfassend beherrscht werden kann und damit wegen des ständigen Austausches ihrer Bestandteile im Luftraum nicht abgrenzbar ist, stellt daher keine Sache im Sinne des § 90 BGB dar⁶.

5) Vgl. Palandt-Danckelmann, Bürgerliches Gesetzbuch, Kommentar, 36.Aufl., München 1977, Rdnr.1 zu § 90.

6) Der Herrschaft des Menschen unterstellt und damit zu einer Sache im Sinne des BGB wird die Luft erst dann, wenn sie z.B. in umschlossenen Gefäßen, Behältern in echte "Herrschaft" des Menschen gelangt, vgl. Westermann, Welche gesetzlichen Maßnahmen zur Luftreinhaltung und zur Verbesserung des Nachbarrechts sind erforderlich? Köln, Opladen 1958, S.14.

Die Rechts- und Verkehrsfähigkeit und damit die Nutzungsfähigkeit der atmosphärischen Luft läßt sich auch nicht ohne weiteres unter Hinweis auf § 905 BGB damit begründen, daß sich das Recht des Eigentümers eines Grundstücks auf den Raum über der Oberfläche⁷ erstreckt. Denn damit ist positiv nicht die Luft als die den Raum ausfüllende Materie der rechtlichen Position des Grundeigentümers zugewiesen, sondern eben nur der sich über dem Grundstück befindliche Raumbereich⁸.

Zu fragen bleibt aber, ob sich jedenfalls mittelbar aus dieser Zuweisung des Raumbereichs und dem zivilrechtlichen Immissionsschutzrecht - ungeachtet des nichtsachlichen Charakters der Luft - Aussagen dazu entnehmen lassen, sie als Objekt anzusehen, dessen Inanspruchnahme als Reservoir schädlicher Abgase geeignet ist, selbständiger Tatbestand einer Nutzungs- und Abgaberegulation sein zu können.

Auszugehen ist davon, daß das zivilrechtliche Immissionsschutzrecht, das seine Grundlage im Nachbarrecht des BGB findet, den Außenaspekt der in § 903 BGB gegebenen Definition des Sacheigentums verwirklichen will, nämlich die Befugnis, im Rahmen seines Rechts "andere von jeder Einwirkung" auf die Sache "auszuschließen".

-
- 7) Sowie auf den in diesem Zusammenhang nicht interessierenden, darunter befindlichen Erdkörper.
- 8) Vgl. Staudinger, Bürgerliches Gesetzbuch, Kommentar, III. Band, 11. Aufl., Berlin 1956, Rdnr. 3 zu § 90; das Reichsgericht läßt in RGZ 94. Bd., S. 33 ff. (35 f.) offen, ob das der freien Luft vergleichbare freifließende Wasser Gegenstand privatrechtlichen Eigentums sein kann.

Zu diesem Zweck gibt § 1004 Abs. 1 BGB dem Eigentümer eines Grundstücks ein Abwehrrecht gegenüber jedermann, der ihn im Genuß seines Eigentumsrechts, d.h. in der beliebigen Nutzung seines Grundstücks, in irgendeiner Weise stört⁹.

Bekräftigt und ergänzt wird die Bestimmung des § 1004 BGB durch die §§ 907 und 823 BGB. Gemäß § 907 BGB kann der Eigentümer eines Grundstücks verlangen, "daß auf den Nachbargrundstücken nicht Anlagen hergestellt oder gehalten werden, von denen mit Sicherheit vorauszusehen ist, daß ihr Bestand oder ihre Benutzung eine unzulässige Einwirkung auf sein Grundstück zur Folge hat". Damit kann er sich nicht nur gegen die drohende Wiederholung einer Beeinträchtigung, sondern schon gegen das erste Auftreten einer Gefahr wenden¹⁰. Demgegenüber besteht die Aufgabe des § 823 BGB eher darin, wenigstens nachträglich die Folgen einmal geschehener unzulässiger Immissionen im Wege des Schadensausgleichs wiedergutzumachen.

Damit zeigt sich, daß das zivilrechtliche Immissionschutzrecht seine Ausschließungs- und Abwehrrechte nicht bereits an die Entstehung einer Luftverunreinigung anknüpft, sondern erst dann wirksam wird, wenn ein bestimmtes Rechtsgut von ihr beeinträchtigt wird. Also nicht der Übertritt luftverunreinigender Bestandteile in die offene Atmosphäre und damit die Inanspruchnahme der Luft als Aufnahmemedium schädlicher Stoffe, wie es die hier vorge-

9) Diese Berechtigung gilt im wesentlichen auch für den Besitzer oder dinglich Berechtigten eines Grundstücks, vgl.: §§ 858, 862, 1007 Abs.2 BGB, § 11 Abs.1 Erb-RV, §§ 1027, 1065, 1090 Abs.2 BGB, § 34 Abs.2 WEG jeweils in Verbindung mit § 1004 BGB.

10) Dazu: Baur, Zu der Terminologie und einigen Sachproblemen der "vorbeugenden Unterlassungsklage", JZ 1966, S.381 ff.

schlagene Abgasabgabe vorsieht, löst immissions-
schutzrechtliche Abwehransprüche aus, sondern erst
die durch die Luftverunreinigung bewirkte Immission.

Der Grund für diese gesetzliche Regelung wird aber
nicht darin zu sehen sein, daß unüberwindbare recht-
liche Hindernisse beständen, bereits an den Über-
tritt luftverunreinigender Bestandteile in die offe-
ne Atmosphäre luftreinhalterrechtliche oder auch ab-
gabenrechtliche Folgen zu knüpfen. Daß im zivil-
rechtlichen Immissionsschutzrecht Abwehr- und Be-
seitigungsansprüche nicht schon durch eine bloße
Emission, d.h. durch die Inanspruchnahme der Luft
etwa durch Abgase ausgelöst werden, ist vielmehr
die Folge der Funktion des privaten Nachbarrechts,
die darin besteht, das individuelle Eigentum zu
schützen und nicht etwa darin, schlechthin luft-
verunreinigende Emissionen zu verhindern¹¹.

Dem zivilrechtlichen Immissionsschutz als Instru-
mentarium des Ausgleichs nachbarlicher Interessen-
gegensätze auch auf dem Gebiet der Luftnutzung sind
folglich keine Hinweise auf rechtliche Schranken
für eine Regelung zu entnehmen, die die Luft als
nutzungsfähiges Objekt ansieht und ihre Inanspruch-
nahme durch verunreinigende Kfz-Abgase einer eigen-
ständigen Nutzungs- und Abgabenregelung unterstellen
will. Vielmehr zeigt die Zuweisung des Raumbereichs
oberhalb des Grundstücks und der Schutz der Verän-
derung der darin befindlichen Materie Luft, daß die-
se nicht als rechtliches "Nullum" anzusehen ist,

11) Siehe: Westermann, Die Funktion des Nachbarrechts,
in: Festschrift für Karl Larenz zum 70. Geburts-
tag, München 1973, S.1003 ff. (1010).

sondern geeignet ist, Objekt einer rechtlichen Nutzungsregelung zu sein¹².

2. Nach öffentlich-rechtlichen Vorschriften

Die Frage, inwieweit das bisher gewonnene Ergebnis durch die Regeln der öffentlich-rechtlichen Luftreinhaltung bestätigt wird, kann hier nicht an Hand sämtlicher in Frage kommender Bestimmungen überprüft werden. Es erscheint aber auch für den Zweck der vorliegenden Untersuchung ausreichend, wenn das nach Zweckbestimmung und Anwendungsbereich umfassendste Umweltschutzgesetz, nämlich das Bundesimmissionsschutzgesetz¹³, welches das öffentlich-rechtliche Gegenstück zum zivilrechtlichen Immissionsschutzrecht darstellt, dazu herangezogen wird.

12) Vgl. in diesem Zusammenhang auch die Rspr. des Reichsgerichts, die in RGZ 94, S.33 (35) der Auffassung zuneigte, Eigentum an der fließenden Welle sei unmöglich, wendet aber den § 905 BGB auf den Raum, der von dem Flußwasser ausgefüllt wird, an und kommt damit praktisch zu dem Ergebnis, daß Eigentum an der fließenden Welle bestand. Ebenso geht heute der BGH vor, vgl. BGHZ 28, S.34 (37 f.): "Wie das Eigentum an der fließenden Welle zu erklären wäre, ist von jeher umstritten. Wie das RG bereits in seiner Entscheidung, RGZ 94, S.33 ff. (34) ausgeführt hat, steht, wenn ein Eigentum an der fließenden Welle nicht anzuerkennen sei, dem Eigentümer des Flußbetts doch das Recht zu, alle Betätigungen zu verbieten, die sich im Raume über dem Bette, also in dem Raume, den das Flußwasser ausfüllt, abspielt, soweit sie nicht als Gemeingebrauch geduldet werden müssen".

13) Vom 15.März 1974 (BGBl.I S.721).

Auszugehen ist davon, daß das BImSchG seine Rechtsfolgenanordnung regelmäßig an den Begriff der schädlichen Umwelteinwirkung anknüpft¹⁴. Mit diesem Begriff werden nach der Definition des § 3 Abs.1 BImSchG die Emissionen erfaßt, die nach Art, Ausmaß oder Dauer geeignet sind, Gefahren, erhebliche Belästigungen oder erhebliche Nachteile für die Allgemeinheit oder die Nachbarschaft herbeizuführen¹⁵.

Daraus folgt, daß das BImSchG in all den Fällen, in denen es rechtliche Konsequenzen an die Verursachung "schädlicher Umwelteinwirkungen" in Form einer Luftverunreinigung anknüpft, es nicht genügt, eine Emission, d.h. den Übertritt luftverunreinigender Stoffe bestimmter Art und bestimmten Ausmaßes in die offene Atmosphäre nachzuweisen.

Erforderlich ist vielmehr das Vorliegen einer Immission, d.h. des Austritts luftverunreinigender Stoffe aus der offenen Atmosphäre zu einem Akzeptor, also auf Mensch, Tier, Pflanzen oder andere Sachen (z.B. Bauwerke). Knüpft damit das BImSchG seine Rechtsfolgen nicht, wie es die Kfz-Abgasabgabenregelung vorsieht, an den Übertritt luftverunreinigender Bestandteile in die offene Atmosphäre, so

14) Vgl. §§ 4 Abs.1, 5 Ziff.1 und 2, 17 Abs.1, 19 Abs.1, 20 Abs.3, 22 Abs.1, 23 Abs.1, 25 Abs.2, 26 Abs.2, 32 Abs.1, 33 Abs.1, 34 Abs.1, 35 Abs.1 und 3, 38, 40, 41 Abs.1, 43 Abs.1, 44 Abs.1 und 2, 47, 49 Abs.1, 2 und 3, 50, 54 Abs.1 Ziff.4, 61 Ziff. 1 und 4, 68 Abs.1 Ziff.2 und 3, 69 Abs.2, Ziff.1 und 2, 70 Abs.1 Ziff.1, Abs.2, Abs.3 Ziff.1, Abs.4 Ziff.1 und 3, Abs.5 BImSchG.

15) Zum Begriffsinhalt siehe: Ule, Unbestimmte Rechtsbegriffe und Ermessen im Umweltschutzrecht, DVBl 1973, S.756 (757).

besagt dies ebenfalls nicht, daß es nicht denkbar, begrifflich nicht möglich und rechtlich unzulässig wäre, etwa "schädliche Umwelteinwirkungen" als Emissionen zu definieren, da bereits durch die Emissionen bestimmter Art auf die Umwelt eingewirkt wird und Rechtsfolgen bereits an diese Emissionen anzuknüpfen, ohne daß es darauf ankommen muß, wie diese Veränderungen der Luft sich konkret auf Menschen, Tiere und Pflanzen oder andere Sachen auswirken. Daß das BImSchG diesen emissionsrechtlichen Ansatz nicht gewählt hat, ist vielmehr damit zu erklären, daß der Gesetzgeber mit Hilfe der Immission einen treffenderen und genaueren Aufschluß darüber zu erhalten wünschte, ob eine Emission tatsächlich die erforderliche Intensität besitzt, so daß ein staatliches Einschreiten veranlaßt ist. Ob eine Emission sich zu einer Beeinträchtigung für die Menschen und die sonst betroffenen Schutzobjekte auswirkt, läßt sich nach der Vorstellung des Gesetzgebers des BImSchG hinreichend genau nur mittels einer Immissionsmessung feststellen¹⁶.

Würde man die Rechtsfolgen des BImSchG bereits an die Emission anknüpfen, so würden auch die Fälle erfaßt, die zwar zunächst ebenfalls auf die Umwelt einwirken, deren Einwirkungen jedoch etwa infolge meteorologischer Verhältnisse oder durch das Hinzutreten anderer Emissionsquellen auf Menschen, Tiere und Pflanzen unterschiedlich einwirken.

Die Anknüpfung immissionsschutzrechtlicher Folgen an die Immission wird jedoch dann fragwürdig, wenn

16) Vgl. Jürgensen, Grundsätze und Strategien von Umweltschutzmaßnahmen, Wirtschaftsdienst, Jahrgg. 52 (1972), S.245 ff. (251), der dem nur mit Einschränkungen zustimmt.

zwar nicht die einzelne für sich genommen unschädlich ist, sie jedoch durch ihre Vielzahl, wie z.B. das Abgas der einzelnen Kraftfahrzeuge, zur großräumigen Verschmutzung in erheblichem Umfang beiträgt¹⁷.

Darf danach angenommen werden, daß keine entscheidenden rechtlichen Hindernisse bestehen, wenn die Verunreinigung der Luft durch Abgase als Nutzung der Luft angesehen und einer Nutzungsregelung unterstellt wird, so bleibt zu fragen, ob und unter welchen Voraussetzungen das staatliche Gemeinwesen befugt ist, entsprechend dem hier vorgeschlagenen Modell diese Luftnutzung von der Erhebung eines Entgelts abhängig zu machen.

Zur Beantwortung dieser Frage darf nämlich weder unkritisch der Vorstellung gefolgt werden, die Luft sei ein quasi herrenloses, jeder beliebigen Nutzung offenstehendes Allgemeingut, noch der Annahme, daß der Staat gleichsam als Eigentümer des kollektiven Umweltguts Luft¹⁸ wegen eben dessen besonderen tatsächlichen Charakters ohne weiteres auch zur Erhebung eines Entgelts für die Inanspruchnahme der Luft befugt sei.

Bevor auf diese Frage der Zulässigkeit der Erhebung eines Entgelts für die Inanspruchnahme der Luft durch Kfz-Abgase eingegangen werden kann, wird je-

17) Vgl. Reh binder, Grundfragen des Umweltrechts, ZRP 1970, S.250 ff. (254), der einen Umweltschutz durch Emissionskontrolle für erfolgversprechender hält. Zur haftungsrechtlichen Problematik der großräumigen Luftverschmutzung siehe: Bullinger, Haftungsprobleme des Umweltschutzes aus der Sicht des Verwaltungsrechts, VersR 1972, S.599 ff. (insbes. S.602 ff.).

18) Siehe Bullinger, Umweltrechtliches Verursacherprinzip und Raumordnung, in: Festschrift für W.Weber zum 70. Geburtstag, Berlin 1974, S.667 f.

doch zunächst zu klären sein, welchen Rechtsträgern in welchem Umfang das Umweltmedium Luft als Gut in einer Weise zugeordnet ist, daß diese über ihre Veränderung durch verunreinigende Bestandteile zu bestimmen berechtigt sind.

IV. Die Prüfung der rechtlichen Zuordnung des Umweltmediums Luft

1. Die individuell-rechtliche Zuordnung

Die hier anzustellenden Überlegungen haben davon auszugehen, daß der Nachweis, die Luft könne als rechts- und verkehrsunfähige Sache¹⁹ nicht Gegenstand des Privateigentums sein, nicht bereits zwingend zu der Annahme führt, daß die Luft auch nicht individuellen Rechtsträgern zugeordnet sei oder sein könne. Denn wie bereits oben²⁰ festgestellt, erstreckt die Regelung des § 905 BGB "das Recht des Eigentümers eines Grundstücks auch auf den Raum über der Erdoberfläche", berechtigt den Grundeigentümer also dazu, auch den Luftraum über seinem Grundstück für sich in Anspruch zu nehmen.

Diese Regelung läßt zwar eine ausdrückliche Erwähnung der Luftsäule, also der den Luftraum ausfüllenden Materie vermissen, zeigt aber dennoch - vor allem im Zusammenhang mit den zivilrechtlichen Immissionsschutzregeln²¹ -, wem die "Zuständigkeit"²², die für die Beschaffenheit der Luft verantwortlich

19) Vgl. oben S.74, FN 6.

20) Vgl. oben S.75.

21) Siehe oben S.75 ff.

22) Dazu: Westermann, Lehrbuch des Sachenrechts, 5.Aufl., Karlsruhe 1966, S.7 f.

macht, übertragen ist. Die dem Grundeigentümer nach den §§ 1004, 907 und 823 BGB zur Seite gestellten Abwehransprüche verschaffen ihm ein Instrumentarium, mit dem er verhindern kann, daß Luftverunreinigungen bestimmter Qualität in den ihm zugeordneten Luftraum eindringen. Damit ist dem Grundeigentümer also auch die Befugnis übertragen, darüber zu bestimmen, welche Luftqualität in dem Luftbereich über seinem Grundstück bestehen soll.

Daß die erwähnten Bestimmungen dem Grundeigentümer nicht nur den Luftraum, sondern auch die den Luftraum ausfüllende Materie zuweisen, verdeutlicht die nachfolgende theoretische Überlegung:

Zivilrechtlich ist jeder Grundeigentümer befugt, auf die Zusammensetzung der Luft über seinem Grundstück einzuwirken, solange gewährleistet ist, daß mögliche schädliche Veränderungen der Luft oberhalb des Nachbargrundstücks nicht eintreten können. Zivilrechtliche Abwehransprüche sind somit einem Nachbarn solange abgeschnitten, solange eine über dem bestimmten Grundstück bewirkte Luftverunreinigung an einer Ausweitung auf andere Grundstücke gehindert werden kann. Es ist folglich nach privatem Immissionsschutzrecht allein Sache des Grundeigentümers, darüber zu bestimmen, welche Luftqualität sich in dem Raumbereich über seinem Grundstück befindet.

Damit ist gezeigt, daß die Luft bis zu solcher Höhe in der das Interesse des Eigentümers an der Benutzung des Luftraums nicht mehr beeinträchtigt werden kann (§ 905 S.2 BGB), dem Grundeigentümer als individuellem Rechtsträger zugeordnet ist und daß ihm auch insoweit das Bestimmungsrecht über die Luftqualität obliegt.

Zu fragen bleibt somit, unter welchen rechtlichen Bedingungen dem Staat die Berechtigung zukommt, die Beeinträchtigung der Luftqualität durch Kfz-Abgase entsprechend dem hier vorgeschlagenen Modell der Luftnutzung gegen Entgelt von der Zahlung einer Abgabe abhängig zu machen.

2. Zur Frage der öffentlich-rechtlichen Zuordnung

Angesichts der festgestellten individuell-rechtlichen Zuordnung des Umweltmediums Luft ließe sich die Befugnis des Staates zur Regelung der Inanspruchnahme dieses Umweltmediums durch Kraftfahrzeugabgase und zur Erhebung eines Entgelts jedenfalls dann bejahen, wenn es bestehendem Rechtsverständnis entspräche, es als eine "öffentliche Sache" anzusehen, die in erforderlichem Umfang der Verwaltungsträgerschaft des Staates unterstellt ist. Wenn auch das Rechtsinstitut der öffentlichen Sachen in Einzelfragen umstritten ist, so ist es doch als eigenständiges Institut und als Ordnungsinstrumentarium anerkannt, das geeignet erscheint, bestimmte öffentliche Interessen, die an einer Sache bestehen, zu regeln und dabei einen Ausgleich zu ebenfalls an der Sache bestehenden Privatinteressen zu schaffen. Gerade das hier im Vordergrund stehende Problem der Verteilung eines knappen Guts, nämlich der Schutz der Qualität des Umweltmediums Luft angesichts der massenhaften Inanspruchnahme dieses Mediums durch Abgase und eine möglichst konfliktlose Regelung unterschiedlicher Nutzungsansprüche, läßt nach dem Recht der öffentlichen Sa-

chen als geeigneter Ordnungsform fragen²³.

Zudem kann auch traditionellen öffentlich-rechtlichen Vorstellungen gefolgt werden, wenn versucht wird, mit Hilfe des Rechts der öffentlichen Sachen die umweltökonomische Theorie der Luftnutzung gegen Entgelt in ein Gesetz zu kleiden²⁴. Eine der hier vorgeschlagenen Abgabe entsprechende Abgabenregelung besteht nämlich bereits für die Verunreinigung der Gewässer, die ebenso wie die Luft durch eine übermäßige Inanspruchnahme als Aufnahmemedium von Schadstoffen bedroht sind und gleichfalls rechtlich zur Kategorie der öffentlichen Sachen zählen²⁵. Auch hinsichtlich des Luftraums ist auf das Rechtsinstitut der öffentlichen Sachen zurückgegriffen

-
- 23) Vgl. Stern, Die öffentliche Sache, VVDStRL 21 (1962), S.183 ff. (218); Fobbe, Gemeingebrauch und Kraftverkehr, Berlin, Köln, Mainz 1965, S.88 f.; siehe ferner: Krüger, VVDStRL 21 (1962), S.240 (Aussprache): "Die öffentlichen Sachen sind heute vor allen Dingen ... als staatliche Darbietung ebenso essentieller wie knapper Produktionsfaktoren" (zu sehen).
- 24) Vgl. Tomuschat, Güterverteilung als rechtliches Problem, aaO, S.441 f.
- 25) Vgl. Salzwedel, Gedanken zur Fortentwicklung des Rechts der öffentlichen Sachen, DÖV 1963, S.241 ff. (244); Breuer, Öffentliches und privates Wasserrecht, München 1976, Rdnr.30; Dahme, Abwasserabgabengesetz, aaO, Erl. zu § 1, Anm.3, S.15, der die Abwasserabgabe ebenfalls als Entgelt für die Inanspruchnahme des Wassers versteht.

worden, um die eigentumsrechtlichen Positionen am Luftraum über den Grundstücken öffentlicher Sachherrschaft zu unterstellen und auf diese Weise eine ordnungsgemäße Nutzung des Luftraums als Verkehrsraum zu gewährleisten²⁶.

Die Frage nach der öffentlich-rechtlichen Sachherrschaft des Staates über die Luft, die ihn legitimiert, für die Verunreinigung der Luft ein Entgelt zu erheben, wird davon auszugehen haben, daß nach der traditionellen und herrschenden Theorie und Praxis öffentliche Sachen einen gemischtrechtlichen Status haben²⁷. Danach ist zu unterscheiden zwischen der privaten Sachherrschaft individueller Rechtsträger und der öffentlich-rechtlichen Sachherrschaft. An einer öffentlichen Sache besteht folglich eine öffentlich-rechtliche Sachherrschaft und eine privatrechtlich geordnete Herrschaft. Beide Herrschaftsverhältnisse sind ihrem rechtlichen Charakter nach freilich grundverschieden²⁸.

26) Vgl. § 1 Abs.1 Luftverkehrsgesetz vom 4.11.1968 (BGBl.I S.1113); Hofmann, Luftverkehrsgesetz, Kommentar, München 1971, Anm. 5 zu § 1; zu beachten ist, daß auch hinsichtlich der öffentlichen Straßen als weiterer Kategorie der öffentlichen Sachen verschiedentlich die Erhebung von Abgaben vorgeschlagen und diskutiert wird, um etwa eine Übernutzung der nicht grenzenlos zu schaffenden Verkehrswege entgegenzuwirken, vgl. oben: S.35, FN 77.

27) Vgl. Wolff-Bachof, Verwaltungsrecht I, 9.Aufl., München 1974, § 57 I a; Forsthoff, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Bd. I, Allg. Teil, 10. Aufl., München 1973, S.376 ff.; Salzwedel, Gedanken zur Fortentwicklung des Rechts der öffentlichen Sachen, DÖV 1963, S.241 ff. (244).

28) Vgl. Hardinghaus, Öffentliche Sachherrschaft und öffentliche Sachwaltung, Berlin 1966, S.19.

Bei der Frage nach der öffentlich-rechtlichen Sachherrschaft des staatlichen Gemeinwesens über das Umweltmedium Luft geht es nicht um die individuelle Zuordnung dieses Guts wie zu bestimmten Personen des Zivilrechts. Entscheidend kommt es vielmehr darauf an, ob für den Staat eine öffentlich-rechtliche Rechtsstellung über das Umweltmedium Luft besteht. Denn die Funktion einer öffentlichen Sache besteht darin, daß der öffentliche Sachherr durch die Ausübung seiner öffentlichen Sachherrschaft die Inanspruchnahme der fraglichen Sache zu gewährleisten hat, und zwar im Rahmen der jeweiligen Zweckbestimmung der Sache²⁹. Das bedeutet, daß die Befugnisse individueller Rechtsträger an einer öffentlichen Sache etwa auf Grund privatrechtlichen Eigentums soweit zurücktreten, als die vorrangige öffentliche Zweckbestimmung Modifikationen verlangt³⁰. Würde die Luft eine öffentliche Sache darstellen und außerdem ihre Inanspruchnahme als Aufnahmereservoir schädlicher Abgase der öffentlich-rechtlichen Zweckbestimmung unterfallen, so wäre der private Rechtsträger an der Luft gehindert, über diese Art der Luftverunreinigung zu bestimmen; vielmehr wäre insoweit der Staat als Rechtsträger zur Nutzung befugt. Das System des Rechts der öffentlichen Sachen bietet sich daher als Ordnungs-

29) Siehe: Bartlsperger, Verkehrssicherungspflicht und öffentliche Sache, Hamburg 1970, S.188; ders., Bonner Kommentar, Rdnr.28 zu Art.80 GG.

30) Statt vieler und mit weiteren Nachweisen: Wolff-Bachof, Verwaltungsrecht I, aaO, § 57 I a 2.

mechanismus an, um das Recht individueller Rechtsträger an diesen Sachen einzuschränken, ohne daß ihre Rechtsposition gänzlich beseitigt wird. Denn nur innerhalb der öffentlich-rechtlichen Zweckbestimmung ist der öffentliche Sachherr zur Nutzungsregelung befugt. Im übrigen bestehen die individuellen Rechtspositionen uneingeschränkt wie an nichtöffentlichen Sachen fort.

V. Die Einbeziehung der Luft in das Recht der öffentlichen Sachen

1. Die Luft und der Sachbegriff des öffentlichen Sachenrechts

Voraussetzung für die Einordnung des Umweltmediums Luft in das Recht der öffentlichen Sache ist der Nachweis, daß die Eigenart der Luft als nicht abgrenzbare körperlose Materie überhaupt taugliches Objekt einer öffentlichen Sache sein kann. Folgt man dem allgemeinen vom Privatrecht und von der Privatrechtslehre geprägten Sachbegriff, so enthält dieser seine wesentlichen Merkmale darin, daß er sich nur auf körperliche Gegenstände bezieht (§ 90 BGB) und gewissen Regeln über Sachzusammenhänge unterliegt (§§ 93 ff. BGB). Der körperliche Gegenstand ist ein begrenztes Stück der den Menschen umgebenden Natur. Er kann fest, flüssig oder gasförmig sein, muß sich jedoch im Raume abgrenzen lassen, gleich ob durch körperliche Begrenzung oder durch künstliche Mittel³¹. Bereits oben ist festgestellt worden³², daß die Luft ebenso wie das fließende Wasser und die Meereswellen mangels tatsächlicher Umgrenzungsmöglichkeit - der Sachbegriff des Zivilrechts ist daher ausschließlich ein Substanzbegriff - nicht dazugehören. Entsprechend wird gefordert, daß auch von öffentlichen Sachen

31) Vgl. Palandt-Danckelmann, aaO., RdNr. 1 zu § 90.

32) Vgl. oben S. 74 f.

als Komplementärbegriff zur Sache im Sinne der allgemeinen Eigentumsordnung nur dort die Rede sein könne, wo körperliche Gegenstände im Sinne der allgemeinen Eigentumsordnung gegeben sind und diese in die Verwaltungsordnung hineingenommen werden³³.

Und mit Recht läßt sich fragen, was von dem allgemeinen privatrechtlichen Sachbegriff noch übrig bleibe, wenn die Körperlichkeit aufgegeben werde. Hindert daher nicht die beim Umweltmedium Luft fehlende Umgrenzungsmöglichkeit³⁴ ihre Qualifizierung als öffentliche Sache?

Wenn versucht wird, dieser Auffassung damit erfolgreich zu begegnen, daß nach § 1 Abs.1 Luftverkehrsgesetz auch der Luftraum den Charakter einer öffentlichen Sache im Gemeingebrauch³⁵ habe, folglich auch die den Raum ausfüllende Materie die gleiche rechtliche Qualität besitze³⁶, so erscheint dieser Hinweis nicht zwingend. Denn der Luftraum ist umgrenzbar und kann auch - wie bereits § 905 BGB zeigt - Rechtsträgern ohne weiteres als Nutzungs- und Beherrschungsobjekt zugewiesen werden. Die Luft innerhalb des Raumes vermag aber nicht in ihrer konkreten Zusammensetzung beherrscht zu werden; sie ist ständiger Veränderung unterworfen, auch wenn dieser permanente Luftaustausch innerhalb des Raumes der Luft nicht ihre Substanzhaftigkeit schlechthin nimmt.

33) So Weber, Die öffentliche Sache, VVDStRL 21 (1962), S.145 ff. (181), der andere als körperliche Gegenstände schon begrifflich von der Deklaration und Behandlung als öffentliche Sache ausscheidet.

34) Siehe oben S.74.

35) Vgl. Hofmann, Luftverkehrsgesetz, aaO, Anm.18 zu § 1.

36) So aber Wolff-Bachof, Verwaltungsrecht I, aaO, § 55 III b 1.

Entscheidend kommt es für die Frage, ob das Umweltgut Luft taugliches Objekt einer öffentlichen Sache sein kann, jedoch nicht darauf an, daß sie als etwas Substanthaftes anzusehen ist. Entscheidend ist vielmehr, daß der Sachbegriff des öffentlichen Rechts Bedeutungsbegriff³⁷ ist. Denn die entscheidende Rechtsqualität erhält die öffentliche Sache nicht aus ihrer Körperlichkeit, sondern - wie Stern mit Recht hervorhebt - aus der Wertung der Sache durch die Rechtsordnung und ihre Beziehung zu den Rechtsobjekten³⁸. Mit Recht wird daher heute vielfach der Sachbegriff des öffentlichen Rechts nicht mit dem des Privatrechts als deckungsgleich angesehen³⁹. Vielmehr ist der Begriff der öffentlichen Sache eine selbständige Prägung des Verwaltungsrechts⁴⁰ und weder ein Gegenstück noch eine Ergänzung des bürgerlichen Sachenrechts, wie es im dritten Buch des Bürgerlichen Gesetzbuches geregelt ist. Mag eine konkrete Gegenständlichkeit in Anbetracht der Verwendung im Rechtsverkehr für zivilrechtliche Sachen unabdingbar sein, für öffentliche Sachen ist es weder möglich noch erforderlich, eine Körperlichkeit festzustellen. Die öffentlichen Sachen zeichnen

37) Vgl. Maunz, Hauptprobleme des öffentlichen Sachenrechts, Berlin, Leipzig 1933, S.71.

38) Vgl. Stern, Die öffentliche Sache, aaO, S.193.

39) Siehe Forsthoff, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, aaO, S.378; Wolff-Bachof, Verwaltungsrecht I, aaO, § 55 I b; Merk, VVDStRL 21 (1962), S.230 (Aussprache); Zippelius, Grundfragen des öffentlichen Sachenrechts und das Bayerische Straßen- und Wegegesetz, DÖV 1958, S.838 ff. (840).

40) Vgl. Forsthoff, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, aaO, S.378.

sich häufig als Verbindungen verschiedener Subjekte (Liegenschaften, bewegliche Güter, Vermögenswerte) aus, denen oft nur ihr rechtliches Schicksal, nämlich die Darreichung sächlicher Verwaltungsleistungen gemeinsam ist⁴¹. Entsprechend der Funktion des Konstruktionsmittels der öffentlichen Sache als leistungsverwaltungsrechtliche Institution wurden daher auch die dem öffentlichen Wasserrecht unterworfenen Gewässer als öffentliche Sachen angesehen, obwohl die fließenden Wellen nicht als Sachen im Sinne des BGB gewertet werden⁴².

Folglich bestehen auch hinsichtlich des Umweltmediums Luft keine grundsätzlichen Bedenken, es als Sachgut für die Zwecke der öffentlichen Verwaltung, nämlich zur Kontrolle und Rationierung, mit dem Instrumentarium des Rechts der öffentlichen Sachen zu erfassen und nutzbar zu machen.

Entscheidend für die Fähigkeit des Umweltmediums Luft, als öffentliche Sache qualifiziert zu werden, ist allein der widmungsgemäße Zweck aufgrund des ihren Charakter begründenden Rechtsakts.

41) Vgl. Fleiner, Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts, 8. Aufl., Tübingen 1928, S. 351 ff. (352 f.), der bereits die zentrale Funktion der öffentlichen Sache im Gefüge der Leistungsverwaltung andeutet.

42) Siehe oben S. 78, FN 12.

2. Zur Frage der Widmung des Umweltmediums Luft zur öffentlichen Sache und zur Frage des Widmungszwecks

A Die Widmung

Die Frage, ob das Umweltmedium Luft durch einen konkreten Widmungsakt den Charakter einer öffentlichen Sache erhalten hat und worin ein solcher Akt gegebenenfalls zu sehen ist, bedarf angesichts der unterschiedlichen Formen und Möglichkeiten, einer Sache den Charakter einer öffentlichen Sache zu verleihen, näherer Betrachtung.

Nach allgemeiner Auffassung kann eine Sache zu einer öffentlichen Sache im Rechtssinne dadurch werden, daß sie unmittelbar durch ein Gesetz oder durch einen Verwaltungsakt einer besonderen, öffentlich-rechtlichen Nutzungsordnung unterstellt wird⁴³ So verdankt z.B. der Luftraum gem. § 1 LuftVG seinen Charakter als öffentliche Sache im Gemeingebrauch unmittelbar einem Akt des Gesetzgebers. Andererseits erhalten die öffentlichen Straßen ihre Eigenschaft als öffentliche Sache durch einen Verwaltungsakt aufgrund der Straßen- und Wegegesetze⁴⁴

Unabhängig davon wird auch gelehrt, daß eine Sache kraft natürlicher Verhältnisse zu einer öffentlichen

43) Siehe Wolff-Bachof, Verwaltungsrecht I, aaO., § 56 II.

44) Vgl. z.B. § 5 des Straßengesetzes für Baden-Württemberg vom 20.3.1964 (GBl. S.127), der die Widmung als förmliche Verfügung festlegt, die öffentlich bekanntzumachen ist.

Sache werden könne⁴⁵, was bereits Otto Mayer mit der folgenden Bemerkung umschrieb: "Es gibt ... öffentliche Sachen, welche die Bestimmung, einem öffentlichen Zweck zu dienen, schon vermöge ihrer natürlichen Beschaffenheit besitzen."⁴⁶

So wird z.B. hinsichtlich der Wasserstraßen die Meinung vertreten, daß sie ihren Charakter als öffentliche Sache im Rechtssinne nicht erst durch einen Akt des Gesetzgebers⁴⁷ erhalten haben, sondern zu den ihrer Natur nach öffentlichen Sachen gehören, sie also durch ihr bloßes Dasein und ihre Beschaffenheit öffentliche Sachen seien. Haben die Wasserstraßen ihren Charakter als öffentliche Sachen im Rechtssinne aber schon vermöge ihrer natürlichen Beschaffenheit, so seien sie daneben weder einer besonderen Widmung durch förmlichen Verwaltungsakt oder auch nur durch einen bestimmten tatsächlichen öffentlichen Gebrauchs⁴⁸ weder fähig noch bedürftig.

45) Siehe Maunz, Das Recht der öffentlichen Sachen und Anstalten, aaO., S.10, der zu den natürlichen öffentlichen Sachen die Wasserläufe und den Meeresstrand zählt; Fleiner, Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts, aaO., S.353; Peters, Lehrbuch der Verwaltung, Berlin, Göttingen, Heidelberg 1849, S.211; Peters hält zwar auch die Wasserläufe und den Meeresstrand für von Natur aus öffentliche Sachen, fügt aber hinzu, daß deren öffentlich-rechtlicher Charakter aus der objektiven Rechtsordnung folge; ebenso: Forsthoff, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, aaO., S.383.

46) In: Deutsches Verwaltungsrecht, 2.Bd., 3.Aufl., München, Leipzig 1924, S.59.

47) So aber: Papier, Recht der öffentlichen Sachen, Berlin, New York 1977, S.50.

48) Külz, Eigentum und Verwaltungskompetenzen an den Bundeswasserstraßen (unter besonderer Berücksichtigung des Reinhaltungsgesetzes), in: Das Recht der Wasserwirtschaft, Heft 9, München 1961, S.27 ff (39).

Betrachtet man danach die tatsächliche und rechtliche Situation des Umweltmediums Luft, so ergibt sich folgendes:

Die Luft ist als Umweltmedium tatsächlich ein von je her von jedermann an jedem beliebigen Ort und jederzeit nutzbares Gut, auf das der Mensch existenznotwendig angewiesen ist. Da die Luft bis in die Gegenwart hinein kraft ihrer natürlichen Regenerationsfähigkeit alle sie betreffenden Nutzungsansprüche zu erfüllen in der Lage schien, blieb das Interesse der Öffentlichkeit an der Luft, soweit es ihre rechtliche Erfassung und Regelung betrifft, weithin verborgen oder war gar nicht vorhanden; denn sämtliche möglichen Luftnutzungsarten bedrohten weder regional noch global die natürliche Regenerationsfähigkeit der Luft. Rechtliche Schranken waren folglich nur erforderlich, um im örtlichen, nachbarschaftlichen Bereich, wo die rechtlich unterschiedlich zugeordneten Raumbereiche einander berührten, mögliche Kollisionsfälle wegen unterschiedlicher oder zu intensiver Nutzung der Luft zu regeln. Das Interesse der Allgemeinheit an der Luft als Umweltmedium und die Notwendigkeit, sie rechtlich zu erfassen, ihre Nutzung zu regeln und sie rechtssystematisch zu erfassen, entstand erst, als die Luftnutzung durch verunreinigende Stoffe zunehmend zu einem überörtlichen, regionalen und sogar globalen Problem wurde oder zu werden droht.

Aus dieser natürlichen Eigenart und Beschaffenheit der Luft folgt, daß sie nicht erst durch die in jüngster Zeit zunehmend geschaffenen öffentlich-rechtlichen Vorschriften zur Begrenzung der Verunreinigung der Luft, z.B. durch das Bundesimmissionschutzgesetz zu einer öffentlichen Sache im Rechtssinne geworden ist. Die natürliche allgemeine Nutzungsmöglichkeit der Luft, ihre existenznotwendige Bedeutung für menschliches, aber auch tierisches und

pflanzliches Leben und ihre daraus folgende notwendige Öffentlichkeit haben der Luft die Rechtsqualität einer öffentlichen Sache somit von Natur aus verliehen, und zwar ohne ausdrückliche gesetzliche oder gewohnheitsrechtliche Anerkennung.

B Widmungszweck

So wie aus der natürlichen Eigenart und Beschaffenheit der Luft ihr Charakter als öffentliche Sache im Rechtssinne folgt, so wird daraus auch der Zweck zu erschließen sein, für den die Luft als öffentliche Sache gewidmet ist.

Insofern liegt es nahe zu prüfen, ob das Umweltmedium Luft als öffentliche Sache im Gemeingebrauch anzusehen ist. Unter den öffentlichen Sachen im Gemeingebrauch werden solche Sachen verstanden, die einer unbeschränkten Öffentlichkeit unmittelbar und ohne besondere Zulassung zur Benutzung zur Verfügung stehen⁴⁹, und zwar im Rahmen der Gemeinverträglichkeit⁵⁰.

Diese Voraussetzungen lassen sich bei dem Umweltmedium Luft sämtlich feststellen:

Die Luft kann und wird in einer unüberschaubaren Vielzahl unterschiedlicher Nutzungsarten von jedermann, jederzeit und an jedem Ort, und zwar ohne daß es eines besonderen Aktes der Zulassung bedarf, in An-

49) Vgl. Wolff-Bachof, Verwaltungsrecht I, aaO., § 58 II a.

50) Vgl. dazu: Scheuner, Die Gemeinverträglichkeit im Rahmen des Gemeingebrauchs und der Nutzung öffentlicher Sachen, in: Festschrift für Paul Gieseke, Karlsruhe 1958, S.73 ff; Forsthoff, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, aaO, S.389 siehe auch: BVerwG vom 14.3.1957, BVerwGE 4, S.342 (344 - Erhebung einer Gebühr für die Überlassung von Parkflächen).

spruch genommen. Die zulassungsfreie Möglichkeit der Luftnutzung wird in vielen Fällen sogar dann gewährt, wenn dabei das Maß der Gemeinverträglichkeit überschritten wird, also eine bestimmte Form der Luftnutzung dazu führt, daß eine andere Luftnutzungsart beeinträchtigt wird. Eine solche Möglichkeit ist etwa dann gegeben, wenn eine bestimmte nicht mehr gemeinverträgliche Nutzung der Luft noch nicht von einem gesetzlichen Verbot oder einer gesetzlich normierten Einschränkungspflicht erfaßt ist. Dies zeigt deutlich, daß die Luft grundsätzlich jedermann "ohne weiteres", sowohl tatsächlich wie rechtlich als allgegenwärtiges Umweltgut zur Nutzung zur Verfügung steht. Die faktische Möglichkeit und Notwendigkeit der derzeitigen Luftnutzung entspricht auch ihrem rechtlichen Zweck, der Allgemeinheit als öffentliche Sache im Gemeingebrauch zur Verfügung zu stehen.

4. Die sachenrechtliche Qualifizierung der Luftnutzung durch Kraftfahrzeug-Abgase

Die Frage nach der rechtlichen Qualifizierung der Luftnutzung durch Kraftfahrzeug-Abgase stellt sich deshalb, weil es für die Zulässigkeit der Abgabenerhebung erheblich sein kann, ob diese abgabenauslösende Luftnutzung noch als gemeingebräuchlich anzusehen ist oder schon als Sondergebrauch zu qualifizieren ist. Nach verbreiteter Rechtsmeinung gehört nämlich die Abgabefreiheit wesensnotwendig zum Begriff des Gemeingebruchs⁵¹. Andererseits wird allgemein anerkannt, daß ein den Gemeingebrauch einer öffentlichen Sache übersteigender Sondergebrauch von der Erhebung eines Entgelts abhängig gemacht werden darf⁵².

Die Beantwortung der Frage, ob die hier vorgeschlagene Abgasabgabe eine gemeingebräuchliche Nutzungsform der Luft betrifft, wird davon auszugehen haben, daß die hier vorgeschlagene Kraftfahrzeug-Abgasabgabe solche Kraftfahrzeug-Abgase erfassen soll, die angesichts ihrer Schädlichkeit durch ihr massenhaftes Auftreten Belastungswirkungen auslösen, die nicht mehr innerhalb eines vertretbaren Zeitraums als Folge der natürlichen Selbstreinigungskraft der Luft ausreichend beseitigt werden und so zu Beeinträchtigungen führen⁵³.

Dieser Ansatz führt zu der Frage, ob damit eine Art der Luftnutzung erfaßt wird, die nicht mehr als gemeinverträglich angesehen werden kann. Sollte dies

51) So der BGB im Urteil vom 18.11.1955, BGHZ 19, S.85 ff (90).

52) Vgl. statt vieler: Wolff-Bachof, Verwaltungsrecht I, 220., § 59 II 3 d.

53) Siehe oben S.78 f.

zu bejahen sein, so könnte die betroffene Inanspruchnahme der Luft durch Kraftfahrzeug-Abgase dann nicht mehr als gemeingebräuchlich gewertet werden, wenn man der Meinung folgt, nach der es für den Gemeingebrauch einer Sache kennzeichnend ist, daß sie von jedermann ohne besondere Zulassung im Rahmen der Gemeinverträglichkeit in Anspruch genommen wird.⁵⁴ Der durch die Gemeinverträglichkeit gezogene Rahmen besagt, daß das Recht eines jeden einzelnen zur Nutzung der Luft als Aufnahmemedium schädlicher Abgase durch das gleiche Recht aller, die Luft für solche Zwecke in Anspruch zu nehmen, begrenzt sei⁵⁵ oder anders ausgedrückt: das Recht zur Benutzung der Luft durch Veränderung ihrer natürlichen Zusammensetzung besteht nur insoweit, als nicht das gleiche Recht anderer beeinträchtigt wird und nicht insgesamt die Selbstreinigungskraft der Luft überfordert wird. Zu bedenken ist ferner, daß angesichts der zunehmenden Disproportionalität zwischen der Kapazität der Luft als Aufnahmemedium schädlicher Abgase und den quantitativ wie qualitativ ständig wachsenden Schadstoffquellen der Grundsatz der Gemeinverträglichkeit zunehmende Rücksichtnahme fordert und daß Nutzungsarten, die früher noch als gemeinverträglich und damit auch als gemeingebräuchlich angesehen werden konnten, inzwischen mehr und mehr als Folge ihres massenhaften Auftretens den Bereich der gemeinverträglichen Nutzung verlassen.

Betrachtet man danach die Auswirkungen der Kraftfahrzeug-Abgase auf das Umweltmedium Luft, so fällt auf, daß nicht die Abgase des einzelnen Kraftfahrzeugs die Selbstreinigungskraft und damit die Gemeinver-

54) Vgl. S. 95, FN. 50.

55) Vgl. Ernst Rudolf Huber, Zur Problematik des Gemeingebrauchs an öffentlichen Straßen, DÖV 1955, S. 129 (133).

träglichkeit dieser Art der Luftnutzung in Frage stellen, sondern daß erst durch das kumulative Auftreten der einzelnen Kraftfahrzeug-Abgase das Problem der Verletzung der Gemeinverträglichkeit entsteht. Eine quantitative Erscheinung wird somit zunehmend zu einem qualitativen Phänomen. Selbst wenn man die Inanspruchnahme der Luft durch die Abgase eines einzelnen Kraftfahrzeugs noch als gemeingebräuchlich ansehen darf, so wird diese Wertung fragwürdig, wenn man berücksichtigt, welche Vielzahl von Kraftfahrzeugen zu gleicher Zeit eine solche "gemeingebräuchliche" Nutzung vornimmt.

So hat die Inanspruchnahme der Luft durch Kraftfahrzeugabgase in vielen Fällen im Bereich der straßenanliegenden Grundstücke und teilweise weit darüber hinaus eine solche Intensität angenommen, daß der Mitgebrauch anderer zum Teil erheblich beeinträchtigt wird. Eine solche Inanspruchnahme der Luft durch Kraftfahrzeugabgase, die also durch ihr kumuliertes Auftreten den Rahmen der Gemeinverträglichkeit sprengt, läßt sich wohl nur noch als den Gemeingebrauch übersteigende "sonstige Nutzung"⁵⁶ der Luft ansehen. Insoweit erscheint beachtenswert, daß bei dem vergleichbaren Problem der Übernutzung des knappen Guts Straße als Folge der wachsenden Überbelastung durch den Kraftfahrzeugverkehr es Huber⁵⁷ abgelehnt hat, hier noch eine gemeingebräuchliche Nutzung anzunehmen. Seiner Meinung nach liegt hier eine strukturelle Störung vor, die dazu führe, daß der Gemeingebrauch durch die Aufhebung der Gemeinverträglichkeit "von innen aufgelöst" werde. Ein solch übermäßiger Gemeingebrauch sei kein Gemeingebrauch im eigentlichen Sinne mehr.

56) Siehe: Wolff-Bachof, VerwR I, aaO., § 59 II.

57) Vgl. oben S.98, FN 55.

Ob die Übernutzung der Luft durch Kraftfahrzeug-Abgase rechtlich als Sondergebrauch betrachtet werden muß oder noch als Gemeingebrauch angesehen werden kann, ist jedoch nur dann zu entscheiden, wenn die nachfolgende Prüfung ergibt, daß eine gemeingebrauchliche Inanspruchnahme der Luft von der Erhebung eines Entgelts nicht abhängig gemacht werden darf.

Durch die Erhebung der Kraftfahrzeug-Abgasabgabe werden all diejenigen betroffen, die die Luft durch Kraftfahrzeug-Abgase in Anspruch nehmen. Allerdings führt das nicht dazu, daß der einzelne Kraftfahrzeug-Halter und -Fahrer, der letztlich die durch die Abgasabgabe ausgelöste Belastung für die Inanspruchnahme der Luft durch Kraftfahrzeug-Abgase zu tragen hat, wenn der Automobilhersteller die bei ihm erhobene Abgabe in den Kaufpreis für das Kraftfahrzeug einbezieht, an der Inanspruchnahme der Luft als Schadstoffreservoir durch Kfz-Abgase grundsätzlich gehindert ist. Allerdings ist denkbar, daß durch die an das Ausmaß der zu erwartenden Abgase geknüpfte Abgabenhöhe dazu führt, daß bestimmten Haltern oder Fahrern von Kraftfahrzeugen in Zukunft die Inanspruchnahme der Luft durch Kfz-Abgase unmöglich wird, weil der Kaufpreis für das Kraftfahrzeug infolge der Abgabe zu hoch ist. Ein auf diese Weise bewirkter Ausschuß eines gewissen Personenkreises widerspricht indessen nicht dem Grundsatz, daß innerhalb eines Gemeingebrauchs grundsätzlich jedermann zur Nutzung berechtigt ist. Denn durch eine solche Beschränkung der Inanspruchnahme der Luft wird nicht ein von vornherein bestimmter Benutzerkreis ausgeschlossen. Nach wie vor ist grundsätzlich jedermann berechtigt, durch Kfz-Abgase die Luft zu verunreinigen. Im übrigen kann dem Wesen des Gemeingebrauchs nicht ein Anspruch des

Benutzers auf unentgeltliche Leistung entnommen werden, sondern es soll lediglich die Offenhaltung gewisser Nutzungen an der öffentlichen Sache für alle gewährleistet sein. Eine Einschränkung des Umfangs des Gemeingebrauchs durch die allgemeine Begrenzung der Verunreinigung der Luft und damit ihrer Sachnutzung wird man für zulässig halten dürfen; denn ein Anspruch darauf, daß der Gemeingebrauch an einer öffentlichen Sache eröffnet, erweitert oder aufrecht erhalten wird, besteht grundsätzlich nicht⁵⁸.

Im übrigen sei darauf verwiesen, daß sogar das geltende Verfassungsrecht in Art. 74 Nr. 22 GG die grundsätzliche Möglichkeit vorsieht, Abgaben für die Benutzung der für den Gemeingebrauch gewidmeten öffentlichen Straßen zu erheben⁵⁹. Mit dieser Kompetenzregelung ist klargestellt, daß Benutzungsgebühren für öffentliche Straßen auch materellrechtlich unbedenklich sind⁶⁰. Daß die Erhebung einer Abgabe für die Inanspruchnahme einer öffentlichen Sache im Rahmen des Gemeingebrauchs einer gesetzlichen Grundlage bedarf, steht hier natürlich außer Frage.

58) Vgl. § 15 Abs. 2 des Straßengesetzes für Baden-Württemberg vom 20.3.1964 (GBl. S. 127); ebenso Wolff-Bachof, Verwaltungsrecht I, aaO, § 58 II b.

59) Vgl. § 7 Abs. 1, S. 4 Bundesfernstraßengesetz in der Fassung vom 1.10.1974, wo bestimmt ist, daß die Erhebung von Gebühren für den Gemeingebrauch einer besonderen gesetzlichen Regelung bedarf.

60) So zutreffend: Sendler, Rechtliche Möglichkeiten und Grenzen einer Einschränkung des Individualverkehrs, DÖV 1974, S. 217 ff. (223); siehe ferner: BT-Drucks. V, S. 3483, betrifft: Änderung des Art. 74 Nr. 22 vom 12.11.1968.

Darf die Luftnutzung durch Kraftfahrzeug-Abgase selbst dann die Erhebung der hier vorgesehenen Abgabe auslösen, wenn man sie als gemeingebräuchliche Luftnutzung wertet, so ist nicht erforderlich, weiter zu prüfen und zu entscheiden, ob diese Art der Inanspruchnahme der Luft sachenrechtlich noch als Gemeingebrauch oder als den Gemeingebrauch übersteigende sonstige Nutzung anzusehen ist.

6. Die Auswirkungen der Abgabenerhebung kraft öffentlicher Sachherrschaft auf die privatrechtlichen Positionen an der Luft

Durch die öffentlich-rechtliche Zweckbindung und Zuordnung des Umweltmediums Luft werden die individuell-rechtlichen Positionen an der Luft nicht aufgehoben, sondern nur insoweit eingeschränkt, wie die öffentlich-rechtliche Zweckbindung es verlangt. Gleichwohl stellen auch solche Einschränkungen individueller Rechtspositionen Beschränkungen eigentumsrechtlich geschützter Positionen dar, die entweder mit der Zustimmung der Betroffenen erfolgen müssen oder, soweit die Beschränkungen über die Sozialbindung dieser Rechte hinausgehen, vom Staat oder vom Begünstigten entschädigt werden müssen.

Durch die Erhebung der Kfz-Abgasabgabe nach dem Modell der Luftnutzung gegen Entgelt könnte eine Belastung eigentumsrechtlich geschützter Positionen an der Luft etwa dann ausgelöst werden, wenn die Erhebung der Abgabe zur Folge hätte, daß sie individuelle Abwehransprüche ausschließt. Das hier vorgeschlagene Abgabenmodell geht jedoch davon aus, daß die Abgabe unabhängig davon erhoben wird, ob die Luftverunreinigung rechtmäßig ist oder nicht und auch unabhängig davon, ob sie mit den Mitteln des

privaten Immissionsschutzrechts abgewehrt werden kann oder nicht. Der Kraftfahrzeugproduzent als Abgabenschuldner soll zur Abgabe herangezogen werden, auch wenn sich im Einzelfall erweisen sollte, daß eine bestimmte Luftverunreinigung z.B. einen privatrechtlichen Unterlassungs- oder gar Schadensersatzanspruch auszulösen geeignet ist⁶¹. Die individuellen Rechtspositionen am Umweltmedium Luft behalten mithin ihre volle verfassungsrechtlich geschützte Rechtsstellung und Abwehrfunktionen⁶². Allein der Umstand, daß der Staat kraft seiner Funktionsstellung als öffentlicher Sachherr ein Entgelt für die Inanspruchnahme der öffentlichen Sache Luft erhebt, stellt noch keine Beeinträchtigung individuell-rechtlicher Positionen dar. Mit der Feststellung, daß der Staat als öffentlicher Sachherr über das Umweltmedium Luft generell befugt ist, die Nutzung des Umweltmediums Luft als öffentliche Sache zu regeln und von der Zahlung eines Entgelts abhängig zu machen, ist die Voraussetzung für die weiteren Fragen nach der finanzrechtlichen Klassifizierung und nach dem "Wieviel" der Abgabenbelastung für die betroffenen Kraftfahrzeugproduzenten geschaffen.

61) Zu den rechtlichen Konsequenzen einer den Abgabepflichtigen drohenden Doppelbelastung siehe Bullinger, Das Verursacherprinzip und seine Instrumente, aaO., S.90 ff.

62) Im Gegensatz dazu vgl. die Bestimmung des § 1 Abs.1 Luft-VG, die dem Grundeigentümer die Unterlassungsklage nimmt, die ihm nach § 1004 Abs.1 BGB zustände; vgl. auch Hofmann, Luftverkehrsgesetz, aaO., Anm. 10 zu § 1.

DRITTER TEIL

Zur finanzverfassungsrechtlichen Systematisierung der Kraftfahrzeug-Abgasabgabe

I. Die rechtliche Bedeutung der Systematisierung

Die Kfz-Abgasabgabe nach dem Modell der Luftnutzung gegen Entgelt darf nicht ohne weiteres, auch wenn es angesichts ihrer umweltökonomischen Grundvorstellung und der rechtlichen Qualifikation der Luft als öffentliche Sache naheliegen mag, als Vorzugslast (Gebühr, Beitrag) qualifiziert werden. Ebenso wenig ist es erlaubt, die rechtliche Bedeutung der finanzrechtlichen Systematisierung mit dem Hinweis darauf zu unterschätzen, daß die Vollkommen- bzw. Unvollkommenheit aller Definitionen öffentlich-rechtlicher Geldleistungspflichten ohne praktische Bedeutung sei, da in Zweifelsfällen ohnehin der Gesetzgeber anordne, ob er eine Abgabe nach steuerlichen oder außersteuerlichen Vorschriften behandelt wissen wolle.

Zwar hat der Gesetzgeber bei der Auferlegung einer Abgabe grundsätzlich die Möglichkeit, eine seinen Vorstellungen entsprechende Abgabe zu normieren¹. Und mag auch damit einer ausdrücklichen gesetzlichen Klassifizierung eine gewisse Bedeutung beigemessen werden, insbesondere dann, wenn die Ausgestaltung einer bestimmten Abgabe einen sicheren Schluß auf ihre rechtliche Qualifizierung kaum zuläßt², so verleiht doch die Bezeichnung, die der Gesetzgeber im Einzelfall für eine Abgabe

1) Vgl. BVerfG vom 20.5.1959, BVerfGE 9, S.291 ff. (302 - Baden-württembergischer "Feuerwehrbeitrag").

2) BVerfG vom 4.2.1958, BVerfGE 7, S.244 ff. (252 - Badische Weinabgabe); Brodersen, Nichtfiskalische Abgaben und Finanzverfassung, in: Festschrift für G.Wacke, Köln-Marienburg 1972, S.103 ff. (112); Götz, Wirtschaftsverwaltungsrechtliche Ausgleichsabgaben, AöR 85 (1960), S.200 (213).

gewählt hat, keine Rechtfertigungswirkung, wenn sie nach der verfassungsrechtlichen Begriffsbildung in Wahrheit einer anderen Abgabenart zuzuordnen ist³.

Die Frage, ob die nach dem Modell der Luftnutzung gegen Entgelt konzipierte Kfz-Abgasabgabe als Gebühr, Beitrag, Sonderabgabe oder als Steuer anzusehen ist, kann daher nicht nach der Bezeichnung, sondern allein nach ihrem materiellen Kern beantwortet werden. Eine danach exakte Klärung des finanzrechtlichen Charakters der Abgasabgabe ist vor allem aus folgenden⁴ rechtlichen Gründen geboten:

1. Kompetenzrechtliche Bedeutung

Die Kompetenzregelungen des Grundgesetzes gemäß der Art 70 ff. und 105 ff. bauen bezüglich der Gesetzgebungs-, der Ertrags- und Verwaltungshoheit sowie des Finanzausgleichsrechts auf einer exakten Abgrenzung der Steuern von den außersteuerlichen Geldleistungspflichten auf. Handelt es sich bei der Abgasabgabe ihrer Rechtsnatur nach um eine Steuer, so sind die Steuerkompetenzvor-

3) BVerfG vom 9.2.1972, BVerfGE 32, S.333 ff. (S.338 - Verfassungsmäßigkeit der Ergänzungsabgabe zur Einkommen- und Körperschaftssteuer); Isensee, Umverteilung und Sozialversicherungsbeiträge, Berlin 1973, S.38; Maunz, in Maunz-Dürig-Herzog-Scholz, Kommentar zum Grundgesetz, München 1977, Rdnr. 16 zu Art. 105.

4) Der Einfluß des Rechtscharakters der Kfz-Abgasabgabe auf folgende Rechtsbereiche kann im Rahmen dieser Untersuchung nicht weiter verfolgt werden: die Auswirkungen auf die verwaltungstechnische Veranlagung, auf die zulässigen Rechtsmittel, auf die Fragen der Verjährung von Abgabensprüchen sowie auf die Fragen der Berichtigung und Haftung.

schriften gem. der Art. 105 ff. als "Sonderregeln"⁵ gegenüber den allgemeinen Kompetenzregeln maßgebend. Erweist sich die Abgasabgabe hingegen als außersteuerliche Geldleistungspflicht, etwa als Gebühr oder Beitrag oder als wirtschaftsverwaltungsrechtliche Sonderabgabe⁶, so gelten die allgemeinen Zuständigkeits-Verteilungsnormen der Art. 70 ff. GG⁷. Zwischen Gebühren und Beiträgen wird nur insoweit unterschieden, als die Gesetzgebungsbefugnisse für Gebühren und Beiträge zum Teil aufgrund und im Rahmen der Zuständigkeit zur Regelung des Verwaltungsverfahrens und -aufbaus⁸ und zum Teil aufgrund der materiellen Gesetzgebungskompetenz nach Art. 70 ff GG⁹ zuerkannt werden.

-
- 5) Zur These vom Sonderrechtscharakter der Steuerkompetenzen siehe: Lerche, Fernsehgebühr und Bundeskompetenz, Kompetenzfragen im Hinblick auf eine von den Rundfunkanstalten zu entrichtende Filmhilfsabgabe mit einem materiell-rechtlichen Exkurs, Frankfurt a.M. und Berlin 1974, S.37; Friess, Verfassungsrechtliche Grenzen der Wirtschaftslenkung und Sozialgestaltung durch Steuergesetze, Tübingen 1966, S.13 f., 27; Starck, Überlegungen zum verfassungsrechtlichen Steuerbegriff, in: Festschrift für G.Wacke zum 70. Geburtstag, Köln-Marienburg 1972, S.193 f.
 - 6) Dazu Näheres unten S.114 ff.
 - 7) Vgl. BVerfG vom 20.7.1954, BVerfGE 4, S.7 ff. (13 - Investitionshilfe); BVerfG vom 15.10.1970, BVerfGE 29, S.402 ff. (409 - Konjunkturabgabe).
 - 8) So: BVerfG vom 9.7.1969, BVerfGE 26, S.281 ff. (298 - Gebührenpflicht der Deutschen Bundesbahn und der Deutschen Bundespost nach Landesrecht); BVerwG vom 28.1.1971, BVerwG DÖV 1971, S.678; Maunz, in: Maunz-Dürig-Herzog-Scholz, Kommentar zum Grundgesetz, aaO, Rdnr. 9 zu Art. 105.
 - 9) Vgl. Ambos, Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Erhebung von Verwaltungsgebühren in Rheinland-Pfalz auf gewerblichem Gebiet, DÖV 1961, S.180 ff. (181).

Diese Differenzierung ist jedoch ohne praktische Bedeutung, da auch nach der Auffassung, die die Gesetzgebungszuständigkeit für außersteuerliche Vorzugslasten auf die Zuständigkeit zur Regelung der Verwaltungsorganisation und des Verwaltungsverfahrens stützt, diese ebenfalls als Annex der Gesetzgebungszuständigkeit für die jeweilige Sachregelung versteht. Denn die Regelung des Verwaltungsaufbaus und -verfahrens wird ihrerseits als Annex oder Bestandteil der materiellen Gesetzgebungskompetenz nach Art.70 ff. GG verstanden¹⁰.

Wäre die Kfz-Abgasabgabe als außersteuerliche Vorzugslast (Gebühr, Beitrag) zu qualifizieren, so kämen für sie angesichts ihres Zwecks, die von den Kraftfahrzeugen ausgehenden Luftverunreinigungen einzudämmen, folgende Sachregelungskompetenzen in Frage¹¹:

- a) Art.74 Nr.11 GG: Das Recht der Wirtschaft
- b) Art.74 Nr.22 GG: Das Kraftfahrzeugwesen
- c) Art.74 Nr.24 GG: Die Luftreinhaltung

10) Eine ausdrückliche verfassungsrechtliche Zuständigkeitsregelung, wie sie für die Erhebung von Straßenbenutzungsgebühren besteht (Art.74 Nr. 22 GG), ist daher nicht erforderlich, wenn sich die hier vorgeschlagene Kfz-Abgasabgabe finanzrechtlich als Gebühr oder Beitrag zur Entgeltung der Inanspruchnahme der Luft erweisen sollte; zu diesem Problemkreis umfassend: Bullinger, Ungeschriebene Kompetenzen im Bundesstaat, AöR 96 (1971), S.237 ff.; Wendt, Die Gebühr als Lenkungsmittel, Hamburg 1975, S.25 ff., 31 ff.; Wilke, Gebührenrecht und Grundgesetz, München 1973, S.160 ff.

11) Ein Bedürfnis nach bundeseinheitlicher Regelung (Art.72 Abs.2 S.3 GG) kann angesichts der Auswirkungen der Verunreinigung der Luft durch Kfz-Abgase nicht in Zweifel stehen.

Zu a): Durch die Erhebung der Kfz-Abgasabgabe sollen die Kfz-Hersteller dazu veranlaßt werden, abgasärmere Kraftfahrzeuge herzustellen und zum Gebrauch anzubieten, um so den Anteil der durch Kraftfahrzeuge verursachten Gesamtluftbelastung zu senken. Die Kfz-Abgasabgabe versucht also die Aufrechterhaltung einer hinreichenden Luftqualität dadurch sicherzustellen, daß sie die Produktion und die Vermarktung von Kraftfahrzeugen beeinflußt. Die übergeordnete umweltschützende Zweckbestimmung schließt es nicht aus, die Kfz-Abgasabgabe dem Recht der Wirtschaft im Sinne des Art.74 Nr.11 GG zuzuordnen, worunter das BVerfG¹² alle die Normen begreift, die das wirtschaftliche Leben und die wirtschaftliche Betätigung als solche regeln und dazu auch diejenigen Vorschriften rechnet, die sich in irgendeiner Form auf die Erzeugung, Herstellung und Verteilung von Gütern des wirtschaftlichen Bedarfs beziehen, also auch auf Kraftfahrzeuge.

Zu b): Die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes nach Art.74 Nr.22 umfaßt ihrem Wortlaut nach das Kfz-Wesen, wozu alle "von der Herstellung bis zur Benutzung von Kraftfahrzeugen entstehenden Rechts- und Wirtschaftsfragen" zu zählen sind¹³.

Zu eben diesen Rechts- und Wirtschaftsfragen gehören neben den Fragen der Sicherheit und denen der Geräuschein-
dämmung vor allem auch die Probleme der Begrenzung der Luftverunreinigung durch Kfz-Abgase¹⁴.

12) Vgl. BVerfG vom 29.4.1958, BVerfGE 8, S.143 ff. (148-Gesetz über die Prüfung von Handfeuerwaffen und Patronen - "Beschußgesetz").

13) So: Maunz, in: Maunz-Dürig-Herzog-Scholz, Grundgesetz, Kommentar, 56. Aufl., RdNr.116 zu Art.74.

14) Wie auch § 47 STVZO zeigt.

Zu c): Da der übergeordnete Hauptzweck der Kfz-Abgasabgabe in der Begrenzung der Luftverunreinigung durch Kraftfahrzeuge besteht, ist das Vorliegen der Sachregelungskompetenzen des Art.74 Abs.24 GG ohne Frage vorhanden und bedarf hier keiner weiteren Erörterung.

2. Folgerungen für die Ertragshoheit

Eine exakte Klassifizierung der Kfz-Abgasabgabe ist auch deshalb erforderlich, weil gemäß Art.106 GG nur der Bund, die Länder und die Gemeinden als berechtigte Empfänger von Steuereinnahmen anerkannt sind. Da diese Berechtigung auch nicht auf andere staatliche Verwaltungsträger oder Sonderfonds delegiert werden darf¹⁵, sind die Einnahmen aus der Abgasabgabe für den Fall, daß sie als Steuer anzusehen ist, im Staatshaushaltsplan auszuweisen.

Bereits diese rechtlichen Konsequenzen, die an die jeweilige finanzrechtliche Klassifizierung der Abgasabgabe anknüpfen, machen eine exakte Klärung ihres abgabenrechtlichen Charakters unumgänglich, weshalb die in Frage kommenden Abgabenarten nachfolgend kurz skizziert werden.

15) Art.108 GG fordert, daß die Steuerverwaltung in unmittelbarer Staatsverwaltung vorzunehmen ist, vgl. dazu: Maunz, in: Maunz-Dürig-Herzog-Scholz, Grundgesetz, Kommentar, 220, Rdnr. 13 zu Art.108; Vogel-Wachenhausen, Kommentierung zu Art.108 GG in: Bonner Kommentar, Hamburg 1950/75, Rdnr.48 zu Art.108.

II. Darstellung der fraglichen Abgabenarten

1. Steuern

Als Steuern, der bedeutendsten Art öffentlicher Abgaben, begreift das BVerfG¹⁶ und die überwiegende rechtswissenschaftliche Literaturmeinung¹⁷ einmalige oder laufende Geldleistungen, die nicht eine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen und von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zur Erzielung von Einkünften allen auferlegt werden, bei denen der Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die Steuerpflicht knüpft.

Dieser Steuerbegriff ist dem § 1 Abs.1 S.1 der Reichsabgabenordnung vom 22. Mai 1931¹⁸ entnommen und wird als dem GG zugrundeliegender, d.h. bei der Auslegung der Normen des GG und bei der Qualifizierung von Abgabengesetzen maßgeblicher Steuerbegriff anerkannt¹⁹.

16) Vgl. u.a. BVerfG vom 15.12.1970, BVerfGE 29, S.402 ff. (408 - Konjunkturzuschlag); BVerfG vom 4.2.1958, BVerfGE 7, S.244 ff. (251 ff. - Badische Weinabgabe).

17) Siehe: Friauf, Verfassungsrechtliche Grenzen der Wirtschaftslenkung und Sozialgestaltung durch Steuergesetze, aaO, S.14; ders., Öffentliche Sonderlasten und Gleichheit der Steuerbürger, in: Festschrift für H. Jahrreiß zum 80. Geburtstag, Köln, Berlin, Bonn, München 1974, S.45 ff.; Brodersen, Nichtfiskalische Abgaben und Finanzverfassung, aaO, S.103 ff.; Selmer, Steuerinterventionismus und Verfassungsrecht, Frankfurt/M. 1972, S.76, FN 79; Papier, Die Beeinträchtigung der Eigentums- und Berufsfreiheit durch Steuern vom Einkommen und Vermögen, der Staat 11 (1972) S.483 ff. (500).

18) Vgl. Die Bekanntmachung des Reichsministers des Innern vom 22. Mai 1931 (RGBl. I, S.161).

19) Vgl. BVerfG vom 16.6.1954, BVerfGE 3, S.407 ff. (435 - Zum abgabenrechtlichen Charakter einer sog. Wertsteigerungsabgabe im Rahmen des Rechtsgutachtens über die Zuständigkeit des Bundes zum Erlaß eines Bundesbaugesetzes).

Durch die Neufassung der Abgabenordnung vom 16. März 1976²⁰ hat sich dieser Steuerbegriff inhaltlich nicht geändert. So ist in der Neufassung gemäß § 3 Abs. 1 AO - 1977 auch nur deutlicher formuliert²¹, daß die Steuer sich dadurch von den außersteuerlichen Geldleistungspflichten unterscheidet, daß sie "nicht eine Geldleistung für eine besondere Leistung darstelle", womit die bereits allgemein gebilligte Möglichkeit positiv anerkannt wird, daß die Erhebung von Steuern auch zu anderen Zwecken als zur reinen Aufbringung von Finanzmitteln verwendet werden darf.

Aus dem verfassungsrechtlichen Steuerbegriff ergeben sich damit unter anderem als wesentliche Merkmale, daß Steuern einen Einnahmeerzielungszweck verfolgen und daß bei ihnen ein Verhältnis von Leistung und Gegenleistung nicht vorliegen darf. Die Steuern werden voraussetzungslos erhoben, ohne Beziehung zu einer besonderen staatlichen Leistung bzw. ohne durch eine solche Leistung veranlaßt zu sein.

2. Vorzugslasten (Gebühren, Beiträge)

Im Gegensatz zu den voraussetzungslos erhobenen Steuern werden Gebühren und Beiträge als Gegenleistung für eine besondere Inanspruchnahme bzw. Leistung öffentlicher Verwaltung verstanden²². Gebühren und Beiträge dienen nicht wie Steuern der Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs,

20) Siehe BGBl. I, S. 613 ff.

21) Vgl. die Begründung zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung, BT-Drucks. VI, S. 1982 und VII, S. 79.

22) Siehe: BVerfG vom 4.2.1958, BVerfGE 7, S. 244 ff. (254 - Badische Weinabgabe); Wilke, Gebührenrecht und Grundgesetz, aaO, S. 17 ff.; Wolff-Bachof, Verwaltungsrecht I, aaO, § 42 II a; Maunz, in: Maunz-Dürig-Herzog-Scholz, Grundgesetz, Kommentar, aaO, Rdnr. 8 (unter bb) zu Art. 104 a.

sondern werden solchen Personen und Gruppen auferlegt, die durch eine spezielle öffentliche Leistung profitieren. Als Unterscheidungsmerkmal zwischen Steuern einerseits und Gebühren und Beiträgen andererseits ist die Entgeltlichkeit²³ der jeweiligen Abgabe anerkannt.

Eine Unterscheidung zwischen Gebühren und Beiträgen wird zwar in einfachgesetzlichen Regelungen vorgenommen²⁴ und regelmäßig darin gesehen, daß eine Gebühr eine Gegenleistung für eine besondere Inanspruchnahme oder Leistung darstelle²⁵, während ein Beitrag dafür erhoben werde, daß die öffentliche Hand Einrichtungen erstelle oder sonstige Maßnahmen durchgeführt habe, die einem bestimmten Personenkreis besondere Vorteile bringen²⁶. Der Unterschied soll also vor allem darin bestehen, daß die Gebühr die tatsächliche Inanspruchnahme der staatlichen Leistung voraussetze, während für einen Beitrag die bloße Möglich-

23) Vgl. Leisner, Verwaltungspreis - Verwaltungssteuer, in: Gedächtnisschrift Hans Peters, Berlin, Heidelberg, New York 1967, S.730 ff., der allerdings dem Gegenleistungscharakter der Gebühr Verfassungsrang beimißt.

24) Häufig treten Gebühren und Beiträge auch in Mischungen auf, so daß einer Abgabe, die unverkennbar als Gebühr erscheint, zugleich auch Züge eines Beitrags innewohnen.

25) Vgl. BVerwG vom 24.3.1961, BVerwGE 12, S.162 ff. (165); Becker, Riewald, Koch, Reichsabgabenordnung, 9.Aufl., Bd.1, Köln, Berlin, Bonn, München 1963, Anm. 4 a (1) zu § 1 RAO.

26) Vgl. BVerfG vom 17.12.1964, BVerfGE 18, S.274 ff. (287 - Aufbaugesetz Nordrhein-Westfalen); BVerfGE vom 20.5.1959, BVerfGE 9, S.291 ff. (298 - Baden-württembergischer Feuerwehrbeitrag); Maunz, in: Maunz-Dürig-Herzog-Scholz, Grundgesetz, Kommentar, 66. Aufl., RdNr. 8 zu Art.104 a.

keit der Nutzung genüge²⁷.

Verfassungsrechtlich ist eine solche Differenzierung nicht geboten, da sich aus den dürftigen positiven verfassungsrechtlichen Aussagen über den Begriff der Gebühr und des Beitrags keine unterschiedlichen Zulässigkeits-schranken ergeben. Der Begriff des Beitrags ist im Grundgesetz nicht ausdrücklich erwähnt²⁸ und der der Gebühr lediglich in Art.74 Nr. 22 GG ("Erhebung und Verteilung von Gebühren für die Benutzung der Bundeseisenbahn und des Post und Fernmeldewesens"). Diese knappe Erwähnung der Möglichkeit der Gebührenerhebung läßt sich nicht für die Annahme eines verfassungsrechtlichen Gebührenbegriffs in Anspruch nehmen²⁹. Allein aus der grundgesetzlichen Kompetenzverteilung hinsichtlich der Gesetzgebungshoheit über die Steuern und dem Erfordernis, außersteuerliche Maßnahmen der allgemeinen Sachregelungskompetenz zuzuweisen, kann

-
- 27) BVerwG vom 19.10.1966, BVerwGE 25, S.147 ff. (149 - Anliegerbeitrag; Wolff-Bachof, Verwaltungsrecht I, aaO., § 42 II 2.
- 28) Außer über den Sozialversicherungsbeitrag. In Art.74 Nr. 12 GG ist dem Bund die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit für die Sozialversicherung einschließlich der Arbeitslosenversicherung eingeräumt. Vom Sondercharakter des Sozialversicherungsbeitrags gehen aus: Isensee, Umverteilung durch Sozialversicherungsbeiträge, aaO, S.41; Selmer, Steuerinterventionismus und Verfassungsrecht, aaO, S.191.
- 29) So auch: Klopfer, Die lenkende Gebühr, AöR 97 (1972), S.232 ff. (239); Wilke, Gebührenrecht und Grundgesetz, aaO, S.153; anders Rupp, Verfassungsrechtliche Aspekte der Postgebühren und des Wettbewerbs der Deutschen Bundespost mit den Kreditinstituten, Köln 1971, S.9, der den Steuerbegriff in Art.105 ff. GG dem Gebührenbegriff in Art.80 Abs.2 GG gegenübergestellt sieht und daraus auf die Übernahme des hergebrachten Begriffsinhalts der Gebühr durch das Grundgesetz schließt; siehe auch: Wendt, Die Gebühr als Lenkungsmittel, aaO, S.37, 64.

das Bestehen eines verfassungsrechtlichen Gebührenbegriffs ebenfalls nicht hergeleitet werden.

Verfassungsrechtlich geboten ist daher lediglich die Trennung zwischen Abgaben, die von der grundgesetzlich fixierten Steuer begrifflich erfaßt werden und solchen, die die Steuermerkmale nicht erfüllen. Dabei ist zu bedenken, daß das Unterscheidungsmerkmal der Nichtentgeltlichkeit positiv nur für den grundgesetzlichen Steuerbegriff präzisiert ist, also die Abgabe mit Entgeltcharakter keine Steuer im Sinne des Grundgesetzes ist. Daraus lassen sich jedoch nur Negativfolgerungen für eine gebühren- und beitragsrechtliche Abgabe herleiten, was bedeutet, daß solche Abgaben nicht vom Grundgesetz positiv als Gebühr oder Beitrag gewertet werden. Das Grundgesetz setzt nur begriffliche Schranken für die Steuer. Hinsichtlich des Beitrags und der Gebühr sind dem Gesetzgeber im übrigen keine Schranken gezogen.

3. Wirtschaftsverwaltungsrechtliche Sonderabgaben

Als weitere Form öffentlich-rechtlicher Geldleistungspflichten sind die sog. wirtschaftsverwaltungsrechtlichen Sonderabgaben zu erwähnen³⁰, welche weder den Steuern

30) Vgl. Götz, Wirtschaftsverwaltungsrechtliche Ausgleichsabgaben, aaO, S.200 ff.; Brodersen, Nichtfiskalische Abgaben und Finanzverfassung, aaO, S.103 ff.; Ipsen, Bundes-Ausgleichsabgaben zur Wirtschaftslenkung. Zur bundesgesetzlichen Abschöpfbarkeit von "windfall profits" aus inländischer Erdöl- und Energiegewinnung, DVBl. 1976, S.653 ff.; Richter, Zur Verfassungsmäßigkeit von Sonderabgaben, Baden-Baden 1977; Weber, Die Dienst- und Leistungspflichten der Deutschen, Hamburg 1943, S.88 f.; Mattern, Der Begriff der Steuer und das Grundgesetz, BB 1970, S.1405 ff.; Meessen, Zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit von Sonderabgaben, BB 1971, S.928 ff.

noch den Gebühren und Beiträgen zugerechnet werden und in unterschiedlichen Erscheinungsformen auftreten. Nach der Rechtsprechung des BVerfG unterscheiden sich diese wirtschaftsverwaltungsrechtlichen Ausgleichs- oder auch schlicht Sonderabgaben³¹ dadurch von der Steuer, daß sie nicht zur Erzielung von Einkünften für den öffentlichen Haushalt dienen³². Diese Sonderabgaben werden ausschließlich zur Verfolgung wirtschaftslenkender, sozial gestaltender (oder auch anderer) Zwecke erhoben. Ob und wodurch sie sich von den Gebühren und Beiträgen unterscheiden, kann nicht generell beantwortet werden. Insbesondere kann nicht gesagt werden, daß ihnen regelmäßig der den Gebühren und Beiträgen typische Entgeltcharakter

-
- 31) Zur unterschiedlichen Terminologie vgl. etwa: Brodersen, Nichtfiskalische Abgaben und Finanzverfassung, aaO, S.107: "nichtfiskalische Abgaben"; Götz, Wirtschaftsverwaltungsrechtliche Ausgleichsabgaben, aaO, S.200 ff.: "wirtschaftsverwaltungsrechtliche Ausgleichsabgabe"; Mattern, Der Begriff der Steuer und das Grundgesetz, aaO, S.1412: "Sonderabgaben"; BVerfG vom 27.1.1963, BVerfGE 18, S.315 ff. (328 - Abgabe nach dem Milch- und Fettgesetz): "Abgaben besonderer Art".
- 32) BVerfG vom 20.7.1954, BVerfGE 4, S.7 ff. (Investitionshilfe); BVerfG vom 12.11.1958, BVerfGE 8, S.274 ff. (Preisausgleich nach dem Preisgesetz); BVerfG vom 17.10.1961, BVerfGE 13, S.167 ff. (Bad.-Württbg. Feuerwehrabgabe); BVerfG vom 17.3.1964, BVerfGE 17, S.287 ff. (Abgabe nach dem Hebammengesetz); BVerfG vom 27.1.1965, BVerfGE 18, S.315 ff. (Ertragsausgleich nach dem Milch- und Fettgesetz); BVerfG vom 18.3.1970, BVerfGE 28, S.119 ff. (Spielbanken-Tronc-Abgabe); BVerfG vom 15.12.1970, BVerfGE 29, S.402 ff. (Konjunkturzuschlag); BVerfG vom 5.3.1974, BVerfGE 37, S.1 ff. (Stabilisierungsfonds für Wein); BVerwG vom 7.11.1958, BVerwGE 7, S.304 ff. (Ausgleichsabgabe für Frischfleisch); BVerwG vom 24.3.1961, BVerwGE 12, S.140 ff. (Zweigstellensteuer); BVerwG vom 8.2.1974, BVerwGE 45, S.1 ff. (Filmabgabe nach dem Filmförderungs-gesetz).

fehle³³. Eine exakte Abgrenzung ist insofern jedoch auch nicht erforderlich, da Sonderabgaben, denen eine fiskalische Zwecksetzung fehlt, ebenso wie Gebühren und Beiträge auf Grund der allgemeinen Kompetenzvorschriften der Art. 70 GG erhoben werden. Es ist darüber hinaus auch unschädlich, daß wir wirtschaftsverwaltungsrechtlichen Sonderabgaben keiner der herkömmlichen Abgabeformen (Steuer, Gebühr, Beitrag) untergeordnet werden können, da das Grundgesetz trotz der Sonderregelung des Steuerwesens andere Formen von Geldleistungspflichten zuläßt³⁴.

III. Die Merkmale der Kfz-Abgasabgabe und ihre finanzrechtlichen Auswirkungen

Da ein positiver verfassungsrechtlicher Begriff der öffentlichen Geldleistungspflicht nur hinsichtlich der Steuern besteht, die außersteuerlichen Abgaben keine derartige verfassungsrechtliche Festlegung besitzen, sie folglich nur negativ in Abgrenzung zur Steuer bestimmt werden können, hat die vorzunehmende abgabenrechtliche Qualifizierung der Abgasabgabe in enger Anlehnung an den verfassungs-

33) Vgl. Ipsen, Bundes-Ausgleichsabgaben zur Wirtschaftslenkung, DVBl. 1976, S. 653 ff.; anders: Richter, Zur Verfassungsmäßigkeit von Sonderabgaben, aaO, S. 43 f.

34) Vgl. BVerfG vom 15.12.1970, BVerfGE 29, S. 402 ff. (409 - Konjunkturzuschlag); BVerwG vom 30.11.1973, BVerwGE 44, S. 202 ff. (205 - Urteil zur schleswig-holsteinischen Infrastrukturabgabe); Vogel-Walter, Kommentierung (Zweitbearbeitung) zu Art. 105 GG, in: Bonner Kommentar, Hamburg 1950/75, RdNr. 40 f. zu Art. 105 GG; Krause-Ablas, Zur Frage der Verfassungsmäßigkeit des Konjunkturzuschlags, StuW 1970, Sp. 707 f. 711; Papier, Beeinträchtigungen der Eigentums- und Berufsfreiheit durch Steuern vom Einkommen und Vermögen, Der Staat 11 (1972), S. 483 ff. (501).

rechtlichen Steuerbegriff zu erfolgen. Nur so kann verlässlich darüber Auskunft gegeben werden, ob und gegebenenfalls aus welchen Gründen die Kfz-Abgasabgabe den Bereich des Steuerwesens verläßt und rechtlich als außersteuerliche Geldleistungspflicht angesehen werden muß.

1. Die Frage nach der Kategorisierung der Abgasabgabe als Steuer

A Entgeltcharakter

Die hier vorgeschlagene Kfz-Abgasabgabe nach dem Modell der Luftnutzung gegen Entgelt findet ihre wesentliche Grundlage darin, daß sie als eine finanzielle Abgeltung für die zugelassene Inanspruchnahme der Luft durch Abgase konzipiert ist, um so die Inanspruchnahme der Luft als Aufnahmemedium schädlicher Kfz-Abgase finanziell auszugleichen.

Aus umweltpolitischen Zweckmäßigkeitserwägungen wird allerdings nicht der die Luftverunreinigung unmittelbar durch den Gebrauch des Kraftfahrzeugs auslösende Fahrer zu der Abgabe herangezogen, sondern der Kfz-Produzent nach dem voraussichtlichen Ausmaß der Luftverunreinigung während der zu erwartenden Gebrauchsdauer des Kraftfahrzeugs.

Ist damit aus Praktikabilitätsgründen die Abgabenbelastung weitgehend von Schätzungen abhängig, so ist gleichwohl beabsichtigt, eine möglichst weitgehende Übereinstimmung zwischen der tatsächlichen Luftnutzung und der Höhe der Abgabe herzustellen³⁵. Bereits diese Abhängigkeit weckt Zweifel, ob die Abgabe noch als Steuer angesehen werden kann. Denn als konstitutives Merkmal des grundrechtlichen Steuerbegriffs ist das Fehlen eines rechtlichen Zusammenhangs zwischen der Abgabepflicht und einer bestimmten staatlichen Leistung festgestellt

35) Siehe oben S.62.

worden. Eine solche korrespondierende staatliche Leistung, die der Erhebung der Kfz-Abgasabgabe gegenübersteht, besteht hier aber in der Duldung der Verunreinigung der Luft durch Kfz-Abgase durch den Staat als den oben festgestellten öffentlichen Sachherrn über die "öffentliche Sache" Luft.

Diese Abhängigkeit zwischen der voraussichtlichen Inanspruchnahme der Luft durch Kfz-Abgase und der Duldung dieser Art der Luftnutzung durch den öffentlich-rechtlichen Sachherrn über das Umweltmedium Luft läßt die Abgasabgabe daher als eine Geldleistungspflicht erscheinen, die jedenfalls nicht mehr dem typischen Bild einer Steuer entspricht.

Allerdings wird zu prüfen sein, ob nicht dieses Beziehungsverhältnis zwischen der voraussichtlichen Inanspruchnahme der Luft durch Kfz-Abgase und der Abgabenhöhe sowie die vorgesehene Zweckbindung des Abgabenaufkommens darauf hinweisen, daß es sich bei der Abgasabgabe um eine sog. Zwecksteuer handelt. Darunter werden solche "normalen" Finanzaufbringungssteuern gefaßt, bei denen die Verwendung des Ertrags an einen bestimmten Zweck gebunden ist³⁶. Durch eben diese Zweckkoppelung wird nämlich das für zweckbindungsfreie Steuern anerkannte Kriterium der fehlenden Beziehung zwischen einer konkreten staatlichen Leistung und der Geldleistungspflicht in Frage gestellt.

Dies wird deutlich, wenn man berücksichtigt, daß z.B. der "Stützungsbeitrag", mit dem die Fischereiwirtschaft belastet wird³⁷ und dessen Aufkommen zur Subventionierung be-

36) Vgl. Strauß, Die Abgaben der Ausgleichseinrichtungen im System des allgemeinen Abgabenrechts, Diss. Erlangen 1971, S.140; Mußnug, Die zweckgebundene öffentliche Abgabe, aaO, S.272 f.; siehe aus der Rspr.: BVerfG vom 4.2.1958, BVerfGE 7, S.244 ff. (254 f. - Badische Weinabgabe); BVerfG vom 20.5.1959, BVerfGE 9, S.291 ff. (300 - Bad.-WürttbG.Feuerwehrbeitrag).

37) Vgl. § 4 des Gesetzes über den Verkehr mit Fischen und Fischwaren vom 31.8.1955 (BGBl. I, S.567).

stimmter Fischereiunternehmen verwendet werden soll, die ihren Fang nicht absetzen können und ihn deshalb unter Preis an Fischmehlfabriken abgeben müssen, als außersteuerliche Vorzugslast angesehen wird³⁸, andererseits jedoch die Mineralölsteuer³⁹, deren Aufkommen ebenfalls den Schuldnern dieser Abgabepflicht durch den Straßenbau wieder zugute kommen soll⁴⁰, als Steuer angesehen wird, wie auch die Gewerbesteuer, die ihre Rechtfertigung darin finden soll, daß sie die von den Gewerbetreibenden verursachten oder ihnen zugute kommenden Gemeindelasten abzugelten habe⁴¹.

Werden also sowohl Vorzugslasten (Gebühren, Beiträge) wie auch Zwecksteuern zur Finanzierung öffentlicher Leistungen erhoben, so wird das Kriterium der Gegenleistung bzw. der Voraussetzungslosigkeit bei Zwecksteuern, deren Ausgestaltung maßgebend von Vorteilsausgleichsgesichtspunkten beherrscht wird, fragwürdig⁴².

Da die Zwecksteuer jedoch eine Unterart der "normalen" Finanzaufbringungssteuer darstellt, wird unabhängig vom Kriterium der Voraussetzungslosigkeit in jedem Fall zu fordern sein, daß sie Finanzaufbringungszwecke verfolgt. Folglich lassen sich aus der Zweckbindung des Ertrags der hier vorgeschlagenen Kraftfahrzeug-Abgasabgabe Folgerungen

38) Vgl. Mußnug, Die zweckgebundene öffentliche Abgabe, aaO, S.265.

39) Vgl. Mineralölsteuergesetz vom 20.12.1963 (BGBl. I, S.1003).

40) Gemäß § 1 Abs.1 des Straßenbaufinanzierungsgesetzes vom 28.3.1960 (BGBl. I S.201), in der Fassung des Gesetzes über die Umstellung der Abgaben auf Mineralöl vom 20.12.1963 (BGBl. I, S.995 ff., 1001) sind 50 vom Hundert des Aufkommens für Zwecke des Straßenbauwesens zu verwenden.

41) Vgl. die amtliche Begründung zum Gewerbesteuergesetz von 1937 (RStBl. 1937, S.696).

42) Siehe dazu: Thierfelder, Einige Überlegungen zur Geltung des Äquivalenzprinzips bei der Festsetzung gemeindlicher Gebühren und Beiträge, VA 66 (1975), S.64 ff. (65); Zimmermann, Aktuelle Fragen des Rechts der kommunalen Gebühren und Beiträge, VA 62 (1971), S.16 ff.

auf ihre finanzrechtliche Klassifizierung und Einordnung als Zwecksteuer endgültig nur treffen, wenn zuvor geklärt ist, daß mit der Abgasabgabe überhaupt Einnahmeerzielungszwecke verfolgt werden.

B Einnahmeerzielungszweck und Anreizwirkung

Hatte sich die Prüfung des finanzrechtlichen Charakters der Abgasabgabe unter dem Gesichtspunkt des Steuermerkmals der "Voraussetzungslosigkeit" der Ausgleichs- und Abgeltungsfunktion der Abgasabgabe zuzuwenden, so wird die Frage, ob die Abgasabgabe einen Einnahmeerzielungszweck verfolgt, sich in erster Linie mit ihrer Anreizfunktion zu beschäftigen haben. Diesem Abgabenzweck zufolge wird die Höhe außer durch den zu erwartenden Umfang und durch die zu erwartende Qualität der Luftnutzung danach bestimmt, in welcher Intensität sie auf die abgabepflichtigen Produzenten einen Anreiz zur Produktion abgasarmer Kraftfahrzeuge auszulösen vermag.

Eine solche anreizbildende und produktionslenkende Zielsetzung der Abgasabgabe steht prinzipiell nicht im Widerspruch zu dem von jeder Steuer zu verfolgenden Ziel der Erbringung finanzieller Erträge. Die grundsätzliche Zulässigkeit des Einsatzes von Steuern auch zu ordnungspolitischen Zwecken steht heute außer Streit⁴³, ist ins-

43) Friauf, Sondersteuern als verfassungsrechtliches Mittel zur Eindämmung des Straßengüterverkehrs, BB 1967, S.1345 ff.; Knies, Steuerzweck und Steuerbegriff, München 1976, S.103 ff.; Kloepfer, Das Geeignetheitsgebot bei wirtschaftslenkenden Steuergesetzen, NJW 1971, S.1585 (S.1588); Spanner, Die Steuer als Instrument der Wirtschaftslenkung, StuW 1970, Sp.378 ff.

besondere auch von der Rechtsprechung des BVerfG⁴⁴ in zahlreichen Entscheidungen anerkannt worden. Problematisch bleibt nur, in welchem Verhältnis der Finanzierungszweck einer Steuer zu den sonstigen (etwa wirtschafts- oder umweltgestaltenden) Zwecken zu stehen hat.

Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts läßt insoweit allerdings Fragen offen, wenn sie in einigen Entscheidungen zum Ausdruck bringt, daß eine Abgabe, die nicht fiskalische Ziele verfolge, nur dann verfassungsrechtlich als Steuer angesehen werden könne, wenn ihr Hauptzweck auf die Erzielung von Einnahmen gerichtet sei⁴⁵, in anderen Entscheidungen hingegen die Steuereigenschaft schon dann als gewahrt angesehen hat, wenn der Einnahmeerzielungszweck einer Abgabe überhaupt einen von mehreren mit einer Abgabe verfolgten Zwecken darstelle⁴⁶. Angesichts solcher Aussagen und der Unmöglichkeit, exakt zwischen Haupt- und Nebenzwecken einer Abgabe unterscheiden zu können, wird man in Übereinstimmung mit der überwiegenden Meinung in der Literatur jedenfalls dann einer Abgabe noch die Qualität einer Steuer im Sinne des Grundgesetzes zusprechen dürfen, wenn sie auch einen Einnahme-

44) Vgl. u.a. BVerfG vom 30.10.1961, BVerfGE 13, S.181 ff. (202 f. - Verfassungsmäßigkeit der Schankerlaubnissteuer); BVerfG vom 9.3.1971, BVerfGE 30, S.250 ff. (264 - Absicherungsgesetz); BVerfG vom 1.4.1971, BVerfGE 31, S.8 ff. (23 - Vergnügungssteuer für Gewinnspielautomaten); BVerfG vom 13.10.1971, BVerfGE 32, S.78 ff. (84 f. - Vermögensbesteuerung der Aktiengesellschaften).

45) Vgl. BVerfG vom 10.5.1962, BVerfGE 14, S.76 ff. (99 - Nordrhein-Westfälische Vergnügungssteuer); ähnlich: BVerfG vom 10.6.1969, BVerfGE 26, S.172 ff. (183 f. - Erhöhung der Gewerbesteuerfreigrenze).

46) BVerfG vom 22.5.1963, BVerfGE 16, S.147 ff. (161 f. - Sonderbesteuerung des Werkfernverkehrs); BVerfG vom 24.9.1965, BVerfGE 19, S.119 ff. (S.125 - Kuponsteuer); BVerfG vom 2.10.1969, BVerfGE 27, S.58 ff. (65 f. - Herabsetzung der Kilometerpauschale).

erzielungszweck verfolgt und die anderen (ordnungspolitischen oder wirtschaftslenkenden) Zwecke der Abgabe den Finanzzweck nicht gänzlich ausschließen⁴⁷. Kann ein Einnahmeerzielungszweck indessen nicht mehr festgestellt werden, wird man schlechterdings nicht mehr von einer Steuer sprechen können.

Betrachtet man danach nicht nur die realen Auswirkungen der Kfz-Abgasabgabe, sondern auch ihr Motiv und ihre Zielsetzung, so läßt sich folgendes feststellen: eine wirklichkeitsnahe Einschätzung des von der Abgasabgabe erfaßten Tatbestandes, nämlich die voraussichtliche Inanspruchnahme der Luft durch Kfz-Abgase wird davon auszugehen haben, daß dem Abgabengläubiger finanzielle Mittel zufließen. Es ist nämlich völlig unrealistisch, etwa anzunehmen, daß bereits die Ankündigung einer solchen Abgasabgabe sämtliche Kfz-Produzenten dazu veranlassen wird, zukünftig nur noch abgasfreie Kraftfahrzeuge herzustellen, zumal die Produktion abgasfreier Kraftfahrzeuge nach dem derzeitigen Stand der Technik und bei Berücksichtigung der finanziellen sowie energiewirtschaftlichen Auswirkungen nicht möglich ist. Ob die danach zu

47) Vgl. dazu aus der Rspr.: BVerfG vom 27.1.1965, BVerfGE 18, S.315 ff. (328 f. - Ausgleichsabgabe nach dem Milch- und Fettgesetz); BVerfG vom 15.12.1970, BV erfGE 29, S.402 ff. (408 ff. - Konjunkturzuschlag); BVerfG vom 2.10.1973, BVerfGE 36, S.66 ff. (70 f. - Stabilitätzuschlag); BVerwG vom 8.2.1974, BVerwGE 45, S.1 ff. (2 ff. - Filmabgabe nach dem Filmförderungsgesetz); aus der Literatur: Friauf, Verfassungsrechtliche Grenzen der Wirtschaftslenkung und Sozialgestaltung durch Steuern, aaO, S.15 f., 39; Selmer, Steuerinterventionismus und Verfassungsrecht, aaO, S.59 ff.; Starck, Überlegungen zum verfassungsrechtlichen Steuerbegriff, aaO, S.205; anders neuerdings: Knies, Steuerzweck und Steuerbegriff, aaO, S.123 ff., 129 FN 39, der auf einen Finanzierungszweck verzichtet und nur noch einen - möglichen - Ertragseffekt verlangt, dessen Vorliegen er jedoch bei sog. "Er-drosselungssteuern" auch verneint.

erwartende Ansammlung von finanziellen Mitteln auf Grund der Abgasabgabe allerdings das Steuertatbestandsmerkmal der "Erzielung von Einkünften" erfüllt, bleibt fraglich.

Zwar wird verbreitet das Steuermerkmal der Einnahmeerzielung auch dann noch als vorliegend angesehen, wenn der Gesetzgeber weiß und billigt, daß die jeweilige Abgabe tatsächlich "zur Erzielung von Einkünften" führt⁴⁸. Gleichwohl erscheint es bedenklich, allein dieses Faktum die Annahme eines Erzielungszwecks rechtfertigen zu lassen. Berücksichtigt man nämlich, daß die Zielsetzung der hier vorgeschlagenen Abgasabgabe darauf ausgerichtet ist, die Produktion abgasarmer Kraftfahrzeuge anzuregen, so zeigt sich, daß sie tendenziell die Grundlage für ihre Erhebung zu beseitigen und damit die Einnahme finanzieller Mittel zu verhindern anstrebt. Die Kfz-Abgasabgabe nach dem hier vorgeschlagenen Modell der Luftnutzung gegen Entgelt erweist sich damit als eine Geldleistungspflicht, die gezielt darauf ausgerichtet ist, sich selbst überflüssig zu machen, indem sie versucht, die Quelle der Abgabepflicht (Produktion und Vermarktung abgasintensiver Kraftfahrzeuge) zum Erliegen zu bringen. Denn dem Anreizzweck zur Produktion abgasarmer Kraftfahrzeuge wird nur dann am besten entsprochen, wenn die Einnahmen ausbleiben. Jede Einnahmeerzielung signalisiert eine Abweichung von der ordnungspolitischen Funktion der Abgabe.

Angesichts dieser erkennbaren Tendenz, die Abgabenquelle nicht auf Dauer auszuschöpfen, sondern sie zum Erliegen zu bringen, sie zu "erdrosseln", fehlt es der Abgasabgabe an dem für ihre Qualifizierung als Steuer notwendigen

48) In diesem Sinne als Voraussetzung für die Annahme einer Steuer: Selmer, Steuerinterventionismus und Verfassungsrecht, aaO, S.126 f.; Starck, Überlegungen zum verfassungsrechtlichen Steuerbegriff, aaO, S.205.

Einnahmeerzielungszweck⁴⁹. Damit scheidet zwingend die Bewertung der Abgasabgabe als Steuer und als Zwecksteuer aus.

Eine abweichende Beurteilung läßt sich nicht etwa unter Hinweis darauf rechtfertigen, daß das Aufkommen aus der Erhebung der Abgasabgabe der Förderung von Abgasvermeidungsmaßnahmen zugeführt werden soll. Allein die Zweckbindung des Aufkommens sagt noch nichts darüber aus, ob sich der Zweck der Abgabe in der Verfolgung des Anreizes zur Produktion abgasintensiver Kraftfahrzeuge erschöpft oder zusätzlich noch fiskalische Ziele verfolgt. Allein aus der Zweckbindung einer Abgabe kann daher auch nicht auf einen Einnahmeerzielungszweck geschlossen werden⁵⁰. Gerade die hier vorgesehene Zweckbindung zeigt nämlich, daß das Aufkommen aus der Abgasabgabe nicht zur Förderung oder Deckung staatlicher Aufwendungen im Interesse der Erhaltung hinreichender Luftqualität eingesetzt werden soll. Die Abgasabgabe dient eben nicht der Schaffung von Deckungsmitteln für staatliche Maßnahmen. Wie gezeigt soll der zweckgebundene Einsatz der Mittel aus dem Abgabenaufkommen ausschließlich dazu eingesetzt werden, das primäre Ziel der Erhebung der Abgabe, nämlich die Schaffung eines Anreizes zur Produktion abgasarmer Kraftfahrzeuge, zu unterstützen.

Nur soweit vorübergehend oder auch langfristig der Anreizeffekt der Abgabe mehr oder weniger verfehlt wird, soll das dadurch entstehende Aufkommen eingesetzt wer-

49) Vgl. BVerfG vom 22.5.1963, BVerfGE 16, S.147 ff. (161 f. - Sonderbesteuerung des Werkfernverkehrs); Richter, Zur Verfassungsmäßigkeit von Sonderabgaben, aaO, S.55.

50) So aber offenbar Richter, Zur Verfassungsmäßigkeit von Sonderabgaben, aaO, S.56.

den, den Anreizeffekt der Abgabe zu fördern. Die Zweckbindung erweist sich damit lediglich als Hilfsfunktion der primären mit der Abgabenerhebung verfolgten Anreizfunktion zur Produktion abgasarmer Kraftfahrzeuge, offenbart indessen keine Einnahmeerzielungsfunktion.

2. Zur Frage der Qualifizierung der Abgasabgabe als Vorzugslast

Die Erkenntnis, daß die Abgasabgabe mangels Vorliegens der unverzichtbaren Bestandteile der Steuer nicht als solche angesehen werden kann, daß sie ihrem wirtschaftswissenschaftlichen Ansatz zufolge als Entgelt für die Inanspruchnahme des Umweltguts Luft betrachtet wird und dieses Umweltmedium rechtlich als nutzbare öffentliche Sache zu werten ist, veranlaßt die Prüfung der Frage, ob die Abgasabgabe als Gebühr oder Beitrag angesehen werden kann.

A Gebühr

Die Qualifizierung der Kfz-Abgasabgabe als Gebühr würde voraussetzen, daß der zur Abgabe herangezogene Kfz-Produzent als Benutzer des Umweltmediums Luft, also als Benutzer einer öffentlichen Sache angesehen werden könnte und die Abgabenhöhe sich nach dem tatsächlichen Umfang der Luftverunreinigung richtet. Die hier vorgeschlagene Abgasabgabe strebt zwar eine möglichst weitgehende Abhängigkeit der Abgabenbelastung von dem Umfang der Luftverunreinigung an, läßt aber im Zeitpunkt der Abgabenerhebung noch nicht exakt vorhersehen, in welchem Umfang tatsächlich die Luft durch die vermarkteten Kraftfahrzeuge als Aufnahmemedium schädlicher Abgase in Anspruch genommen wird. Deshalb wird - modellentsprechend - die Abgabenhöhe an das voraussichtliche Ausmaß der Luftver-

unreinigung orientiert. Dieser Umstand sowie die Zahlungsmodalität der Abgasabgabe als einmalig erhobene Geldleistung entsprechen jedenfalls nicht dem typischen Bild einer Gebühr.

B Beitrag

Der Beitrag unterscheidet sich von der Benutzungsgebühr dadurch, daß für den Beitragspflichtigen kraft einseitiger hoheitlicher Bestimmung ein besonderes Interesse an der Leistung des Verwaltungsträgers präsumiert wird, so daß angenommen wird, der Beitragsschuldner sei am Bestand der fraglichen öffentlichen Leistung besonders interessiert und die fragliche öffentlich Leistung begünstige ihn besonders⁵¹.

Hinsichtlich des hier überprüften Entgelts für die Inanspruchnahme der Luft durch Kraftfahrzeug-Abgase darf zunächst festgestellt werden, daß die Zulässigkeit dieser Art der Luftnutzung für die zunächst von der Abgabe belasteten Kraftfahrzeug-Hersteller wirtschaftlich von Vorteil ist. Diese Aussage läßt sich auch nicht unter Hinweis darauf entkräften, daß eine Einschränkung der Verunreinigung der Luft durch einschränkende Gebote/Verbote oder durch einschränkend wirkende Abgaben letztlich nur die Käufer und Konsumenten der Kraftfahrzeuge treffe. Zwar werden die von solchen Regeln ausgehenden Belastungen regelmäßig auf die Kraftfahrzeug-Käufer überwälzt, aber dennoch erhöhen solche einschränkende Maßnahmen das unternehmerische Risiko, da es stets ungewiß bleibt, ob und inwieweit die dadurch verursachten zusätzlichen Kosten auf den Markt überwälzt werden können.

51) Vgl. zu den engen Beziehungen zwischen Geldleistung und Vorteil als konstituierendes Element des Beitrags oben S.112 ff.

Sprechen diese Überlegungen für den Beitragscharakter der Kraftfahrzeugabgasabgabe, so spricht freilich dagegen, daß das Abgabenaufkommen nicht wie bei einem Beitrag grundsätzlich erforderlich zur Finanzierung der Herstellungs- bzw. Erhaltungskosten der in Anspruch genommenen öffentlichen Sache verwendet werden soll, sondern ausschließlich zur Förderung der Vermeidung der Inanspruchnahme der Luft sowie zur Vermeidung und Beseitigung der negativen Folgen der Luftverunreinigung bei den davon Betroffenen.

Diese Ausgestaltungsbedingung läßt die Abgabe zwar als Geldleistungspflicht erscheinen, die als Gegenleistung für einen auf staatliche Veranlassung geschaffenen Vorteil konzipiert ist, ihr Erhebungszweck besteht aber nicht darin, staatliche Aufwendungen auszugleichen. Insoweit ist die Zweckrichtung der Abgasabgabe eine wesentlich andere als die herkömmlicher Beiträge wie etwa solcher für die Inanspruchnahme der zu den öffentlichen Sachen zählenden Straßen. Würden etwa Straßenbenutzungsabgaben als Beiträge für die Möglichkeit der Inanspruchnahme der Straße erhoben, so würde die Höhe des Beitrags sich danach richten, wie hoch die Herstellungskosten dieser Straße sind, Ähnliches gilt auch für die Erhebung der Entgeltabgaben nach § 32 Abs.1 Nr.14 Luftverkehrsgesetz⁵². Die dort geschaffene Möglichkeit für die Erhebung einer Abgabe soll ebenfalls nicht einfach die Benutzung des Luftraums entgelten, sondern die Inanspruchnahme von Diensten und Einrichtungen der Flugsicherung (Streckennavigationseinrichtungen und -diensten).

Durch die Inanspruchnahme der Luft als Aufnahmemedium von Kraftfahrzeugabgasen wird indessen kein durch den

52) Vgl. Art.27 des Kostenermächtigungs-Änderungsgesetzes vom 23.6.1970 (BGBl. I, S.805).

Einsatz finanzieller Mittel geschaffenes Gut abgenutzt. Der natürliche Zustand der Luft ist vielmehr das Ergebnis natürlicher Regenerationsverfahren, die durch eine entsprechende Lenkung der unterschiedlichen Arten der Einwirkung auf die Luft gewährleistet werden kann.

Eine weitere Besonderheit des Umweltmediums Luft besteht darin, daß im Gegensatz zu sonstigen öffentlichen Einrichtungen und Sachen, bei denen man von der Annahme ausgeht, daß sie in quasi beliebiger Menge angeboten werden können, wenn man nur die für ihre Erzeugung notwendigen Produktionsfaktoren in ausreichender Zahl einsetzt, die Überforderung der Regenerationsfähigkeit der Luft nicht durch "Reparaturmaßnahmen" an ihr behoben werden kann. Ein ausreichender Schutz des Umweltguts Luft vor Überbeanspruchung ist nur dadurch möglich, daß die Inanspruchnahme reduziert wird. Die danach erforderlichen Einschränkungen der Benutzungsquellen machen also stets entsprechende Maßnahmen bei den Verursachern erforderlich. Weil also eine Erhaltung der Regenerationsfähigkeit und eines natürlichen Zustandes der Luft nur durch eine Verhinderung der Luftverunreinigung erreicht werden kann, soll das Abgabenaufkommen weitgehend und primär dazu verwendet werden, Forschungen zu fördern, die die Kraftfahrzeuge als Quelle der Luftverunreinigung zu beseitigen helfen. Die hier konzipierte Abgasabgabe ist in ihrer Grundstruktur daher auf ein Verhindern und nicht auf die Finanzierung irgendwelcher staatlicher Entsorgungsmaßnahmen ausgerichtet⁵³, womit gezeigt ist, daß der Abgasabgabe nach dem hier vorgeschlagenen Konzept die für den herkömmlichen Beitragsbegriff typische Kostendeckungsfunktion fehlt.

53) Vgl. oben S.122 ff.

Danach darf offen bleiben, ob außerdem der fehlende Einnahmeerzielungszweck der hier vorgeschlagenen Kraftfahrzeugabgasabgabe, der bereits ihrer Charakterisierung als Steuer entgegensteht, auch die Annahme des Vorzugslastcharakters hindert. Ohne die Frage, in welchem Umfang die Vorzugslast interventionistische Ziele verfolgen darf, hier näher vertiefen zu müssen, dürften ernsthafte Zweifel bestehen, bei einer Abgabe, der jeder Kostendeckungszweck fehlt, noch von einer Vorzugslast im herkömmlichen Verständnis zu sprechen.⁵⁴

3. Die Abgasabgabe als wirtschaftsverwaltungsrechtliche Sonderabgabe

Die finanzverfassungsrechtliche Überprüfung der Kfz-Abgasabgabe nach dem Modell der Luftnutzung gegen Entgelt hat gezeigt, daß weder der umweltökonomische Ansatz der hier konzipierten Abgabe noch die rechtliche Bewertung der Verunreinigung der Luft als Nutzung einer öffentlichen Sache dazu führen können, sie finanzrechtlich typengerecht als Vorzugslast (Gebühr, Beitrag) zu qualifizieren. Denn trotz vorhandener beitragsähnlicher Elemente wird der finanzrechtliche Charakter der Kraftfahrzeug-Abgasabgabe maßgeblich dadurch bestimmt, daß sie primär Lenkungszwecke verfolgt, um die abgabepflichtigen Kraftfahrzeugproduzenten dazu anzureizen, abgasarme Kraftfahrzeuge herzustellen. Diese Zwecksetzung bewirkt, daß die Abgasabgabe als Sonderabgabe mit allerdings gebühren- und beitragsähnlichen Zügen anzusehen ist.

Rechtlich ist es freilich unschädlich, daß die Kfz-Abgasabgabe nicht modellgerecht nach der Theorie der Luftnutzung gegen Entgelt als Vorzugslast qualifiziert werden kann, weil ein Gebot zur modellgetreuen Verwirklichung wirtschaftswissenschaftlicher Theorien nicht

54) Vgl. Wendt, Die Gebühr als Lenkungsmittel, aaO, S. 69.

besteht.

Wie oben⁵⁵ bereits gezeigt, stößt es gleichfalls nicht auf finanzverfassungsrechtliche Bedenken, daß eine öffentlich-rechtliche Geldleistungspflicht nicht in das überkommene System der Abgabepflichten, bestehend aus Steuern, Gebühren und Beiträgen, einzuordnen ist. In zahlreichen Fällen hat das Bundesverfassungsgericht deutlich gemacht, daß die Erhebung auch solcher Abgaben zulässig ist, die keine Einnahmeerzielungszwecke verfolgen.

Als Folge der Charakterisierung der hier vorgeschlagenen Kraftfahrzeugabgasabgabe als Sonderabgabe wird nur zu berücksichtigen sein, daß die Zuständigkeit des Bundes zum Erlaß einer solchen Abgabe nicht auf die steuerliche Sonderzuständigkeit der Art.105 ff. GG, sondern auf die erwähnte Sachregelungszuständigkeit der Art.74 Nr. 11 (Recht der Wirtschaft), Nr.22 (Kraftfahrwesen) sowie Nr.24 (Luftreinhaltung) zu stützen ist. Daß diese Sachregelungszuständigkeit den Gesetzgeber auch dazu legitimiert, durch Auferlegung von Abgaben ordnend und lenkend in das Wirtschaftsleben einzugreifen, ist oben ebenfalls dargetan. Das Abgabenaufkommen kann gleichfalls modellgerecht einem Sonderfonds zugeführt werden, ohne daß die steuerlichen Vorschriften der Art.106 und 108 GG über die Verteilung des Steueraufkommens zur Beachtung verpflichten⁵⁶.

Unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten wird hier allenfalls zu fragen sein, ob die Vernachlässigung des Einnahmeerzielungszwecks und die strenge Ausrichtung der

55) Vgl. oben S.114 ff., insbes. S.116, FN 34.

56) Siehe oben S.105 ff.

Abgabenhöhe an den Lenkungszweck als rechtsstaatswidriger Formenmißbrauch⁵⁷ anzusehen ist. Ein solcher Formenmißbrauch wird insbesondere dann angenommen, wenn der Gesetzgeber durch eine sachfremde Koppelung verschiedener an sich legaler Zwecke eine Kompetenz als Mittel zur Verwirklichung ihr nicht angemessener Ziele einsetzt. Diese Formenvertauschung verstößt daher gegen das im Rechtsstaat verankerte Prinzip der Rechtssicherheit, da der Gesetzgeber, wenn er sich für eine bestimmte Form seiner Regelung entscheidet, damit auch den Bürger auf eine bestimmte Form des Rechtsschutzes verweist, die der angegriffenen Maßnahme des Staates nicht angemessen ist⁵⁸.

Überlegungen dieser Art werden vor allem dann angestellt, wenn durch steuerliche Eingriffe vorwiegend andere als Einnahmeerzielungszwecke (z.B. wirtschaftspolitische Zwecke) verfolgt werden.

Bei der als Sonderabgabe qualifizierten Abgasabgabe bestehen ähnliche Bedenken hingegen nicht. Sie hat sich sowohl wegen ihres fehlenden Einnahmeerzielungszwecks als auch wegen ihres Gegenleistungscharakters eindeutig als außersteuerliche Geldleistungspflicht erwiesen. Als Gesetzgebungskompetenz kommen daher nur die Sachreglungszuständigkeiten nach Art.74 Nr.11, 22 und 24 GG in Betracht. Insoweit ist es auch unbedenklich, wenn

57) Rupp, Zur Problematik öffentlich-rechtlicher Machtpotenzierung durch Funktionenkombination, NJW 1968, S.569 ff.; Pestalozza, "Formenmißbrauch" des Staates, München 1973, S.153 und passim; Leisner, Verwaltungspreis - Verwaltungssteuer, aaO, S.740.

58) Vgl. dazu: Bachof, VVDStRL 15 (1957), (Aussprache), S.100.

diese Bestimmungen nicht nur zur Erhebung nichtfiskalischer Sonderabgaben berechtigen, sondern auch zur Erhebung von Abgaben mit Gegenleistungscharakter wie Gebühren und Beiträgen. Und ebenso unbedenklich ist es danach, wenn innerhalb dieser Sachregelungskompetenzen eine weitere abgabenrechtliche Qualifizierung und Differenzierung zwischen Vorzugslasten (Gebühren, Beiträge) einerseits und Sonderabgaben andererseits⁵⁹ abgelehnt wird. Zu beachten ist lediglich, daß die Grenze zur Steuerkompetenz nicht überschritten wird, was, wie mehrfach betont, im vorliegenden Fall nicht droht.

59) Insoweit anders: Wendt, Die Gebühr als Lenkungsmittel, aaO, S.82, der bei einer als Lenkungsmittel eingesetzten Gebühr unter dem Gesichtspunkt des Formenmißbrauchs auch dann Schranken zieht, wenn ein Einnahmeerzielungszweck nicht mehr besteht und ein Gegenleistungscharakter nicht mehr gewahrt ist. Ursache dieser wohl kaum haltbaren Auffassung ist die von Wendt vertretene Annahme, daß es einen verfassungsrechtlichen Gebührenbegriff gebe.

VIERTER TEIL

Die grundrechtlichen und europarechtlichen Schranken der Kraftfahrzeug-Abgasabgabe

I. Vorbemerkung

Als verfassungsrechtliche Schranken der hier vorgeschlagenen Kfz-Abgasabgabe fordern nicht nur die finanzverfassungsrechtlichen und rechtsstaatlichen Erfordernisse Beachtung, sondern ebenso die Grundrechte. Es ist seit langem geläufige Erkenntnis, daß nicht nur jede direkte Beeinflussung und Lenkung der wirtschaftlichen Betätigung, folglich auch der Produktion von Kraftfahrzeugen gegenüber den Grundrechten verantwortet werden muß, wenn sie durch Gebote oder Verbote geschieht, sondern ebenso auch dann, wenn sie mittelbar durch die Erhebung von Abgaben erfolgt¹. Dies führt zunächst zu der Frage, welche Gründe es rechtfertigen, den Kraftfahrzeugproduzenten als eine bestimmte Gruppe von Staatsbürgern besondere finanzielle Lasten aufzuerlegen. Entspricht es dem Gleichheitssatz und dem aus ihm folgenden Prinzip der möglichst gleichmäßigen Verteilung öffentlicher Lasten auf alle Staatsbürger, daß die Kraftfahrzeugproduzenten zur Zahlung einer solchen Sonderlast herangezogen werden?

Wenn diese Untersuchung ergibt, daß die Sonderbelastung der Kraftfahrzeugproduzenten den maßgeblichen grundrechtlichen Anforderungen des Art.3 Abs.1 GG zu genü-

1) Siehe Selmer, Steuerinterventionismus und Verfassungsrecht, aaO, S.128, 225; Friauf, Zur Rolle der Grundrechte im Interventions- und Leistungsstaat, DVBl. 1971, S.674 ff. (680); Gallwas, Faktische Beeinträchtigung im Bereich der Grundrechte, Berlin 1970 insbes. S.51 ff., 58; Bullinger, in: Das Verursacherprinzip und seine Instrumente, aaO, S.89; Klopfer, Zum Umweltschutzrecht in der Bundesrepublik Deutschland, Percha 1972, S.23 f.

gen vermag, wird weiter zu prüfen sein, welche grundrechtlichen Schranken der Abgabenhöhe gezogen sind. Insoweit wird zu fragen sein, ob das Recht der Berufsfreiheit (Art. 12 GG) hinreichend respektiert ist und ob die grundrechtlichen Schranken der Eigentumsgarantie gem. Art.14 Abs.1 GG gewahrt sind.

Die sich anschließende Überprüfung der europarechtlichen Vereinbarkeit der hier vorgeschlagenen Kraftfahrzeug-Abgasabgabe wird einmal zu beachten haben, ob und inwieweit die Erhebung einer solchen Abgasabgabe mit europarechtlichen Umweltschutzvorstellungen übereinstimmt und ferner, welche Schranken wegen der den Kraftfahrzeug-Handel in der Europäischen Gemeinschaft beeinflussenden Wirkung der Abgabe nach den Vorschriften des EWG-Vertrags zu berücksichtigen sind.

II. Der allgemeine Gleichheitssatz als Schranke der Kfz-Abgasabgabe

1. Die Fragestellung

Die folgende Betrachtung hat von der Überlegung auszugehen, daß die Erhebung der Abgasabgabe die Kfz-Produzenten neben den übrigen Abgaben, insbesondere neben den Steuern zusätzlich belastet. Diese Sonderbelastung führt zu der Frage, welche Gründe es rechtfertigen, daß die Produzenten von Kraftfahrzeugen als eine bestimmte Gruppe von Staatsbürgern mit besonderen finanziellen Lasten versehen werden. Entspricht es dem Gleichheitssatz und dem aus ihm folgenden Prinzip der möglichst gleichmäßigen Verteilung öffentlicher Lasten auf alle Staatsbür-

ger², daß die Kfz-Produzenten zur Zahlung einer solchen Sonderlast herangezogen werden?

Da der Charakter der hier zur Prüfung stehenden Abgasabgabe wesentlich dadurch bestimmt ist, daß sie als wirtschaftspolitisches Instrument zur Erreichung umweltpolitischer Ziele Verwendung finden soll, wird ihr instrumentaler Einsatz und nicht ihr fiskalischer Charakter im Vordergrund der anzustellenden verfassungsrechtlichen Erwägungen zu stehen haben.

Ausgangspunkt ist Art.3 Abs.1 GG und dessen materiell-rechtlicher Gehalt, der allgemein als Willkürverbot aufgefaßt wird und von der Rechtsprechung des BVerfG dahin konkretisiert worden ist, daß solche Regelungen des Gesetzgebers willkürlich und nicht mit Art.3 Abs.1 GG zu vereinbaren seien, für die sich "ein vernünftiger, sich aus der Natur der Sache ergebender oder sonstwie sachlich einleuchtender Grund für die gesetzliche Differenzierung oder Gleichbehandlung nicht finden läßt"³ oder

-
- 2) Vgl. zum Gebot der Lastengleichheit aus der Rechtsprechung: BVerfG vom 20.5.1959, BVerfGE 9, S.291 ff. (297 ff. - Baden-Württbg. Feuerwehrbeitrag); BVerfG vom 17.10.1961, BVerfGE 13, S.167 ff. (172 - Baden-Württbg. Feuerwehrabgabe); aus dem Schrifttum siehe: Friauf, Öffentliche Sonderlasten und Gleichheit der Staatsbürger, aaO, S.45 ff.; Isensee, Umverteilung durch Sozialversicherungsbeiträge, aaO, S.62 ff.; Klein, Gleichheitssatz und Steuerrecht, Köln-Marienburg 1966, S.133 ff.; Kröger, Sparzinsbesteuerung und Geldentwertung, NJW 1973, S.1017 ff. (1020); Vogel, Steuergerechtigkeit und soziale Gestaltung, DStZ (A), S.40 ff.; Dicke, Die wesentlichen Elemente der milchwirtschaftlichen Marktordnung und ihre verfassungsrechtliche Zulässigkeit, DÖV 1968, S.163 ff. (168); Mußgnug, Die zweckgebundene öffentliche Abgabe, aaO, S.259 ff., der die Problematik allerdings in Art.14 GG ansiedelt.
- 3) BVerfG vom 1.7.1964, BVerfGE 18, S.121 ff. (124 - Zum Fiskusprivileg im Mieterschutzgesetz).

"die sich mit einer am Gerechtigkeitsgedanken orientierten Betrachtungsweise" nicht vertragen⁴ oder "wenn Gesetzmäßigkeiten, die den in der Sache selbst liegenden fundierten allgemeinen Gerechtigkeitsvorstellungen entsprechen", mißachtet werden⁵.

Unbeanstandet bleiben dieser Rechtsprechung zufolge Regelungen, die zwar nicht die vernünftigsten, gerechtesten oder zweckmäßigsten sind, aber dennoch die äußersten Grenzen des gesetzgeberischen Ermessensbereichs noch einhalten⁶.

Diese Grundsätze, die auch vom Gesetzgeber einer Abgabenregelung für Kfz-Abgase zu beachten wären⁷, verlangen ebensowenig unter dem Gesichtspunkt der Lastengleichheit, daß von allen Steuerpflichtigen Abgaben in gleicher Höhe erhoben werden. Das aus Art.3 Abs.1 GG abgeleitete Prinzip der Lastengleichheit kann im Gegenteil sogar eine differenzierende Belastung fordern, wenn die jeweils relevanten Sachverhalte, nach denen sie sich zu richten haben, es verlangen⁸. Abgabengleichheit erfordert eine Erhebung und Ausgestaltung der Geldleistungspflichten nach Maßgabe der Abgabengerechtigkeit, was bedeutet, daß die Frage einer gleichen oder un-

4) BVerfG vom 24.9.1965, BVerfGE 19, S.119 ff.(125 - Kuponsteuer).

5) BVerfG vom 29.11.1961, BVerfGE 13, S.225 ff. (228 - Ladenschluß für Bshnhofsapotheke).

6) BVerfG vom 29.10.1969, BVerfGE 27, S.175 ff. (178 f.- Zur Erstattung notwendiger Kosten im sog.isolierten Vorverfahren); BVerfG vom 11.5.1970, BVerfGE 28, S.227 ff. (241 ff. - Zur steuerlichen Privilegierung der Landwirte).

7) Vgl. BVerfG vom 19.12.1967, BVerfGE 23, S.12 ff. (24 f., 28 f. - Bergbau-Altlast); Benda/Kreuzer, Verfassungsrechtliche Grenzen der Besteuerung, DStZ (A) 1973, S.49 ff. (55)

8) Siehe bei Krause-Ablass, Verfassungsrechtliche Grundlagen und Grenzen der Erbschaftsbesteuerung, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 16. Jahrgg. (1971), S.194 ff. (202, FN 53).

gleichen Belastung von der Beachtung sämtlicher relevanter Sachverhalte abhängt⁹.

Entscheidend ist danach, ob sich ein sachlich vertretbarer Grund finden läßt, der die Sonderbelastung der Kfz-Produzenten rechtfertigt, wobei die Anforderungen, die an das Vorliegen eines sachlichen Grundes zu stellen sind, sich vor allem nach dem Zweck der Abgasabgabe sowie der Eigenart des zu regelnden Sachbereichs bemessen¹⁰.

2. Die Abgasabgabe als Ausgleich für eine rechtlich und tatsächlich vorteilhafte Lage

Wie gezeigt, besteht der Zweck der hier vorgeschlagenen Kfz-Abgasabgabe darin, die durch die Produktion und Vermarktung abgasintensiver Kraftfahrzeuge veranlaßte Verunreinigung der Luft durch den Gebrauch dieser Fahrzeuge finanziell abzugelten, um so die kostensparenden Vorteile der Nicht-Vornahme abgasmindernder Einrichtungen abzuschöpfen und dadurch dem Kfz-Produzenten einen Anreiz zu bieten, abgasarme Kraftfahrzeuge herzustellen. Auf diese Weise soll das eigentliche Ziel der Abgasabgabe, die Reduzierung der Luftverunreinigung durch Kfz-Abgase, möglichst wirksam und möglichst kostengünstig realisiert werden.

Damit wird es für die Beurteilung der Zulässigkeit der Sonderbelastung der Kfz-Produzenten im Hinblick auf den Grundsatz der Lastengleichheit darauf ankommen, inwie-

9) Daher wird zum Teil auch statt von Lastengleichheit von "Steuergerechtigkeit" gesprochen.

10) Vgl. BVerfG vom 28.4.1965, BVerfGE 19, S.1 ff (8-Gebührenfreiheit der Neuapostolischen Kirche).

weit diese Überlegungen es sachlich rechtfertigen, daß die Kfz-Produzenten an Stelle der Allgemeinheit finanziell für die durch Kfz-Abgase verursachten Luftverunreinigungen einzustehen haben.

Das Bundesverfassungsgericht stellt zunehmend bei der Beurteilung der Zulässigkeit von Sonderabgaben im Rahmen des Gleichheitssatzes darauf ab, ob die mit der Abgabe belastete Gruppe dem mit ihr verfolgten Zweck näher steht als andere Gruppen und die Gesamtheit der Steuerzahler.

Zu erwähnen ist hier einmal die Entscheidung zum baden-württembergischen Feuerwehrbeitrag, in dem das BVerfG zum Ausdruck gebracht hat, daß bei Beiträgen, mit denen ein individualisierbarer Vorteil korreliert, die Durchbrechung der allgemeinen Lastengleichheit legitimiert ist¹¹. Entsprechend heißt es in der Entscheidung zur baden-württembergischen Feuerwehrabgabe, daß der Gesetzgeber dem Gleichheitssatz und dem aus ihm folgenden Prinzip der möglichst gleichmäßigen Verteilung öffentlicher Lasten auf alle Beteiligten (durch Auferlegung der Abgabe) besser gerecht werde, als wenn er sich mit der Dienstleistung eines Teils der Dienstpflichtigen begnügt und die übrigen von jeder Belastung freigelassen hätte¹². Ebenso weist bei der Beurteilung der Verfassungsmäßigkeit der Weinwirtschaftsabgabe das BVerfG darauf hin, daß die Abgabepflichtigen zu dem Zweck, dem das Aufkommen dient, eine besondere Beziehung aufweisen. Sämtliche Abgabepflichtigen sind wegen ihrer Zugehörigkeit zur

11) BVerfG vom 20.5.1959, BVerfGE 9, S.292 ff. (297 f. - Baden-Württembg. Feuerwehrbeitrag).

12) BVerfG vom 17.10.1971, BVerfGE 13, S.157 ff. (171 - Baden-Württembg. Feuerwehrabgabe).

Weinwirtschaft in besonderer Weise verbunden, so daß es gerechtfertigt ist, ihnen und nicht der Allgemeinheit die Finanzierung der der Weinwirtschaft dienenden Tätigkeit des Stabilisierungsfonds aufzuerlegen¹³.

Auf eben diesen Gedanken der Vorteilsausgleichung als verfassungsrechtliches Korrelat der Sachnähe stützt sich auch das BVerwG in seinem Urteil über die Berechtigung der Erhebung der Filmabgabe bei den Filmtheaterbesitzern. Die Filmabgabe diene dem Ausgleich wirtschaftlicher Verzerrungen zwischen der inländischen Filmindustrie und der ausländischen Konkurrenz, die infolge staatlicher Förderung einen wirtschaftlichen Vorteil genieße. Diese Ausgleichsfunktion und die Verwendung des Abgabenertrags (!) zeige den teilweise beitragsähnlichen Charakter der Filmabgabe und rechtfertige ihre Erhebung¹⁴.

Betrachtet man danach die vorliegende Kfz-Abgasabgabe, so ist darauf hinzuweisen, daß ihre Zwecksetzung nicht durch die Charakterisierung als Verursacherabgabe¹⁵ erschöpft ist, sondern daß auch ihre Erhebung mit Erwägungen gerechtfertigt wird, die von der Rechtsprechung des Bundesverfassungs- und Bundesverwaltungsgerichts als Rechtfertigung zur Durchbrechung der Lastengleichheit anerkannt werden.

13) Vgl. BVerfG vom 5.3.1974, BVerfGE 37, S.1 ff. (16 - Abgabe an den Stabilisierungsfonds für Wein) unter Hinweis auf Mußnug, Die zweckgebundene öffentliche Abgabe, aaO, S.298 ff.

14) BVerwG vom 8.2.1974, BVerwGE 45, S.1 ff. (2 ff. - Filmabgabe nach dem Filmförderungsgesetz).

15) Vgl. OVG Lüneburg vom 27.7.1972, DVBl.1972, S.897 ff. (900 ff.- Schleswig-Holsteinische Abgabe für Infrastrukturmaßnahmen), wo festgestellt wird, daß es nur sachgerecht ist, daß dem Verursacherprinzip zufolge jede Wirtschaftseinheit auch mit den Umweltkosten belastet wird, die sie verursacht hat.

Der Abgasabgabe liegt ebenfalls eine Ausgleichsfunktion zugrunde, indem sie versucht, die Vorteile abzuschöpfen, die jene Kraftfahrzeugproduzenten genießen, die es unterlassen, kostenverursachende Vermeidungsmaßnahmen zu treffen. Denn diejenigen Kraftfahrzeugproduzenten, die bisher schon, ohne rechtlich dazu verpflichtet zu sein, die Verunreinigung der Luft durch Kraftfahrzeugabgase vermieden haben, indem sie die erforderlichen Vermeidungstechniken entwickelt und eingesetzt haben, werden im Vergleich zu denen benachteiligt, die solche Vermeidungsmaßnahmen unterlassen haben. Wirtschaftlich betrachtet, stellt die Abgabe somit ein Mittel dar, um die Vorteile abzuschöpfen, die letzteren bisher ohne vertretbarem Grund zuflossen.

Im Interesse der Reduzierung der Luftverunreinigung durch Kraftfahrzeugabgase ist es aber zwingend geboten, hinreichende Wettbewerbschancen auch für jene Kraftfahrzeugproduzenten zu sichern, die in sachlich gebotennem Umfang Abgasvermeidungsmaßnahmen treffen.

Zu beachten ist ferner, daß die abzuschöpfenden Vorteile - wie oben festgestellt - weder individualisierbar sind noch ausschließlich auf staatlicher Veranlassung beruhen, da die Vorteilssituation sich für die Abgasvermeidungsmaßnahmen unterlassenen Produzenten erst im Wettbewerb mit den konkurrierenden Unternehmen realisiert, die auszugleichende Vorteilslage sich damit als Ergebnis auch tatsächlicher Umstände darstellt.

Könnte die Abgasabgabe finanzrechtlich auch nicht als Beitrag qualifiziert werden, da sie jedenfalls keine besondere auf staatliche Leistung beruhende Vorteilssituation auszugleichen hatte und auch von daher nicht schon ihre sonderbelastende Rechtfertigung erfahren, so vermögen dennoch diese Überlegungen die Rechtmäßig-

keit der Sonderbelastung der Kfz-Produzenten grundsätzlich nicht in Frage zu stellen. Denn es ist darauf hinzuweisen, daß auch die im Wettbewerb verwirklichten Vorteile letztlich durch die staatliche Duldung der Luftverunreinigung ermöglicht werden, die Beseitigung dieser ökonomisch vorteilhaften Situation also eigentlich keine Zusatzbelastung darstellt, sondern lediglich eine Vorteilslage aufhebt, die nicht nur sachlich ungerechtfertigt ist, sondern sich angesichts der zunehmenden Knappheit des Umweltmediums Luft geradezu verbietet. Es entspricht nur dem Prinzip der möglichst gleichmäßigen Verteilung öffentlicher Lasten auf alle Beteiligten und damit dem Gebot der Sachgerechtigkeit, wenn den Produzenten abgasintensiver Kraftfahrzeuge die Vorteile entzogen werden, die ihnen dadurch zufließen, daß ihre Kraftfahrzeuge die Luft weitgehend kostenlos verunreinigen.

3. Der Lenkungszweck der Abgasabgabe und der Gleichheitssatz

Den Anforderungen der Lastengleichheit wird aber auch insoweit entsprochen, als mit Hilfe der Abgasabgabe das Ziel verfolgt wird, einen Anreiz zur Produktion abgasarmer Kraftfahrzeuge zu bilden.

Die Reduzierung der luftverunreinigenden Wirkung des Kraftfahrzeuggebrauchs kann wirksam nur durch entsprechende Maßnahmen beim Kraftfahrzeugproduzenten bewirkt werden. Eine Abgabe, die sich als geeignet und notwendig zur Erreichung dieses Ziels erweist, rechtfertigt auch eine Sonderbelastung der Kraftfahrzeugproduzenten. Denn ebenso wie eine Steuer als legitimes Instrument zur Verfolgung wirtschafts-, sozial- oder

umweltpolitischer Zwecke eingesetzt werden darf und diese Zwecke auch als sachgerechte Differenzierungsmaßstäbe die steuerliche Ungleichbehandlung legitimieren, so darf auch die als Sonderabgabe zu qualifizierende Abgasabgabe in Verfolgung ihrer umweltpolitischen Zielsetzung die betroffenen Kraftfahrzeugproduzenten finanziell besonders belasten. Strengere Anforderungen als an lenkende Steuergesetze sind im Rahmen der Prüfung der Vereinbarkeit mit dem allgemeinen Gleichheitssatz auch bei Sonderabgaben nicht zu stellen.

Damit erweisen sich nicht nur die Funktion der Abgasabgabe als Verursacher- und Ausgleichsabgabe, sondern auch die mit der Abgabe verfolgte Anreizwirkung als sachgerechte Erwägungen, um die Durchbrechung der allgemeinen Lastengleichheit zu rechtfertigen.

4. Das Gleichbehandlungsgebot im Hinblick auf andere Quellen der Luftverunreinigung

Bestehen danach keine prinzipiellen Bedenken gegen eine Sonderbelastung der Kraftfahrzeuge, so ist jedoch zu berücksichtigen, daß die von der hier vorgeschlagenen Kraftfahrzeug-Abgasabgabe erfaßten Emissionen isoliert von einer Abgabenregelung betroffen werden, obwohl daneben auch andere Quellen, wie z.B. der Hausbrand und die Industrie wesentlich zur Gesamtluftverunreinigung beitragen¹⁶.

Eine solche abgabenmäßige Sonderbelastung der Kraftfahrzeugabgase stellt eine ungleiche Belastung einer Verschmutzungsquelle dar, die in einer horizontalen Kette mit anderen Luftverunreinigungen steht. Ungleich

16) Vgl. oben S.4 f.

wirkt diese Sonderbelastung nicht nur deshalb, weil eine von mehreren Quellen mit einer Abgabe belastet wird, die anderen hingegen verschont bleiben, sondern auch aus folgendem Grund: eine dem Anreizzweck der Abgabe entsprechende Reduzierung der Abgasabgabe für Kraftfahrzeuge bewirkt, daß neue Verschmutzungsfreiräume für andere nicht von der Abgabe betroffene Verschmutzungsquellen geschaffen werden. Diese Verschmutzungsquellen werden damit in die Lage versetzt, auf Kosten der von der Abgabe betroffenen Quelle tendenziell zunehmend die Luft zu verunreinigen.

Eine solche Sonderbelastung der Kraftfahrzeuge kann daher nur dann vor dem Verfassungsgebot der Gleichbehandlung Bestand haben, wenn jedenfalls auf Dauer auch die anderen mit den Kraftfahrzeugen vergleichbaren Quellen der Luftverunreinigung gleichmäßig belastet werden. In der Zwischenzeit würde die Kraftfahrzeugabgasabgabe dann verfassungsmäßig haltbar sein, wenn sie eine Teilmaßnahme darstellt, also als ein erster Schritt zur Verwirklichung einer Gesamtlösung zur Verringerung der Luftverunreinigung durch Kraftfahrzeuge, durch den Hausbrand und durch die Industrie anzusehen ist. Dabei muß freilich berücksichtigt werden, daß die vorgezogene abgabenmäßige Erfassung der Kraftfahrzeugabgase als Teillösung eines Gesamtkonzepts auch zeitlichen Beschränkungen unterliegt. Erforderlich ist, daß die anzustrebende Gesamtlösung in einem vertretbaren Zeitraum realisiert wird, die ungleiche Belastung also nur vorübergehend hingenommen werden muß.

Um der Verpflichtung zur gleichheitssatzmäßigen Belastung aller Quellen der Luftverunreinigung Nachdruck zu verleihen, wird hier vorgeschlagen, in den Gesetzestext mit aufzunehmen, daß das Kraftfahrzeug-Abgasabgabengesetz außer Kraft tritt, wenn nicht innerhalb eines

bestimmten Übergangszeitraums - der fünf bis sieben Jahre wohl nicht überschreiten darf - auch die Abgase der Industrie und des Hausbrands einer entsprechenden abgabemäßigen Belastung unterstellt werden.

Die Belastung der Kraftfahrzeuge mit der Abgasabgabe erfordert unter dem Gesichtspunkt des Art.3 Abs.1 GG aber nicht nur eine Berücksichtigung derjenigen Quellen der Luftverunreinigung, die zusammen mit den Kraftfahrzeugen eine horizontale Verursacherkette bilden, sondern auch eine Beachtung der staatliche, gleichsam vertikalen Mitverursachung der Luftverunreinigung durch Kraftfahrzeugabgase¹⁷. Denn durch die vielfältigen Planungsentscheidungen des Staates, etwa bei der Festlegung der Trassenführung öffentlicher Straßen, bei der Entscheidung über die Anlegung oder Nichtanlegung schützender Maßnahmen gegen die beeinträchtigende Wirkung der Kraftfahrzeugabgase oder auch bei der Bestimmung über die Bebauung von straßenanliegenden Grundstücken hat der Staat eine wesentliche Mitursache für die örtliche luftbeeinträchtigende Wirkung des Straßenverkehrs gesetzt.

Dem Gebot der Berücksichtigung dieser staatlichen Mitverantwortung im Hinblick auf das verfassungsmäßige Gleichbehandlungsgebot kann dadurch Rechnung getragen werden, daß der Staat auch nach der Erhebung der Kraftfahrzeugabgasabgabe weiterhin allgemeine Haushaltsmittel einsetzt, um so mit dazu beizutragen, die negativen Folgen der Luftverunreinigungen durch Kraftfahrzeug-Abgase zu mildern oder zu beseitigen.

17) Auf die Berücksichtigung dieser Art der Mitverursachung hat mich Prof.Dr.Bullinger hingewiesen.

5. Die Beachtung des Gleichheitssatzes bei den einzelnen Abgabenschuldnern

Eine gleichheitssatzwidrige Sonderbelastung der Kraftfahrzeug-Produzenten kann schließlich auch durch eine ungleiche Behandlung der einzelnen von der Abgabe betroffenen Abgabepflichtigen, etwa eine unterschiedliche Festsetzung der Abgabenhöhe erfolgen.

Bedenken könnten insoweit gegen die am Verursacherprinzip orientierte und auf Vorteilsausgleichung ausgerichtete Sonderbelastung der Kraftfahrzeugproduzenten insbesondere dann entstehen, wenn etwa die durch Kraftfahrzeuge hervorgerufene Luftverunreinigung nicht in rechtlich gebotener Weise auf ihre Quelle zurückgeführt werden kann¹⁸. Würde sich zum Beispiel die Höhe der Abgasabgabe nach den durch die Kraftfahrzeugabgase ausgelösten Umweltschäden richten, so bestünden in der Tat nach heutigem Wissen auch bei pauschalierenden und typisierender Betrachtung ernsthafte Bedenken gegen die Erhebung der Abgasabgabe. Denn es ist angesichts der oben beschriebenen Unmöglichkeit, einen Wirkungszusammenhang zwischen einer bestimmten Emissionsquelle und einem bestimmten Schaden herzustellen, unzulässig, die Kraftfahrzeugproduzenten dessen ungeachtet als homogene schadenstiftende Mitverursacherguppe einer solchen Sonderbelastung zu unterziehen.

Die hier konzipierte Bindung der finanziellen Verantwortung an die in einem Prüfverfahren festgestellten Emissionswerte und ihre Hochrechnung auf die voraussichtlichen Kfz-Emissionen lassen solche Bedenken jedoch ausscheiden, da die hier vorgeschlagene Pauschalierung der Abgabenhöhe nicht als willkürlich angesehen werden kann.

18) Vgl. Bullinger, in: Das Verursacherprinzip und seine Instrumente, aaO, S.81, 86; Rehbindner, Politische und rechtliche Probleme des Verursacherprinzips, aaO, S.30 f.

Zwar ist nach der hier vorgeschlagenen Methode der Orientierung der Abgabe an die während einer bestimmten Meßdauer festgestellten Emissionsmenge kein Wirklichkeitsmaßstab für das tatsächliche Ausmaß der Luftverunreinigung durch das jeweilige Kraftfahrzeug realisiert. Aber immerhin wird durch diese Messung ein Anhalt gegeben, der es rechtfertigt, Schlüsse auf die tatsächlich zu erwartende Luftverunreinigung zu ziehen. Es verstößt nicht gegen das Willkürverbot, wenn das in einem Prüfverfahren festgestellte Ergebnis aus Praktikabilitätsgründen zur Grundlage für die Abgabenhöhe gemacht wird¹⁹, auch wenn zahlreiche Umstände dazu führen können, daß im Einzelfall ein Kraftfahrzeug die Luft wegen einer verkürzten Gebrauchsdauer nicht so lange verunreinigt, wie im Regelfall zu erwarten. Das BVerfG hat mehrfach betont, daß Typisierungen, die der Gesetzgeber notwendigerweise vornehmen muß, da er in einer generellen Regelung nicht alle Sonderfälle berücksichtigen kann, dann unter dem Gesichtspunkt des Gleichheitsgebots zu rechtfertigen sind, wenn die Vorteile der Typisierung im rechten Verhältnis zu der mit dieser notwendig verbundenen Ungleichheit stehen²⁰.

Angesichts der Massenerscheinungen im Kraftfahrzeugwesen ist es aus Gründen der Praktikabilität unmöglich, jeden Einzelfall, das heißt hier, das tatsächliche Ab-

19) Vgl. BayVGh vom 29.11.1972, BayVBl.1973, S.129 ff. (130 - Zu den Anforderungen an einen Wahrscheinlichkeitsmaßstab bei Kanalanschlußgebühren).

20) Vgl. zur Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes im Rahmen des Art.3 Abs.1 GG: BVerfG vom 16.12.1958, BVerfGE 20, S.31 f. (- Zur Berücksichtigung des Vermögens des Partners auch bei eheähnlicher Gemeinschaft zum Zwecke der Bedürftigkeitsprüfung der Arbeitslosenhilfe); BVerfG vom 25.2.1969, BVerfGE 25, S.236 ff. (251 f. - Ausschluß der nichtanerkannten Dentisten von der Zulassung zu den gesetzlichen Krankenkassen); BVerfG vom 10.5.1972, BVerfGE 33, S.171 ff. (189 f. Honorarverteilungsmaßstab für Kassenärzte).

gasverhalten eines jeden Kraftfahrzeugs, zum Maßstab für die zu erhebende Abgabenhöhe zu wählen. Allein durch die hier infolge der Typisierung erfaßten Ausnahmefälle ist eine übermäßige, gegen das Willkürverbot verstoßende Belastung der Kraftfahrzeugproduzenten nicht zu erwarten.

Allerdings kann eine Regelung, die im allgemeinen den Anforderungen des Art.3 Abs.1 GG entspricht, dann verfassungswidrig werden, wenn die Abgabenregelung nicht die Abweichungen von der Regel berücksichtigt, die typischerweise innerhalb der geregelten Fälle bestehen²¹. Das wird dann anzunehmen sein, wenn nicht nur einzelne aus dem Rahmen fallende Sonderfälle, sondern bestimmte, wenn auch zahlenmäßig begrenzte Gruppen typischer Fälle betroffen sind²².

So wird es einmal geboten sein, diejenigen Kraftfahrzeuge, die durch einen Unfall oder durch ein sonstiges unvorhergesehenes Ereignis gebrauchsunfähig geworden sind, einer Sonderregelung zu unterstellen, etwa in der Weise, daß die Abgabe ganz oder zum Teil erstattet wird, weil die vom Gesetz angenommene Durchschnittsnutzungsdauer von acht Jahren²³, worauf die Abgabenbelastung aufgebaut ist, nicht erreicht werden kann. Es wird folglich eine gestaffelte Erstattungsregelung vorzusehen sein, die sich nach der Dauer der bisherigen Nutzungsmöglichkeit richtet (§ 9 E-AbgAbgG).

Aus Praktikabilitätsgründen erschiene es sinnvoll, daß die Abgabe abzüglich der verursachten Verwaltungskosten vollständig erstattet würde, wenn die Nutzungsunfähig-

21) BVerfG vom 16.3.1971, BVerfGE 30, S.292 ff. (327 - Mineralölbevorratungspflicht).

22) Vgl. zum verfassungsrechtlichen Zwang zum Einbau von Härteklausein: Selmer, Generelle Norm und individueller Grundrechtsschutz, DÖV 1972, S.551 ff. (559 f.); Hoppe, Das Ermessen bei der Erteilung baurechtlicher Ausnahmen und Befreiungen, DVBl 1969, S.340 ff. (346).

23) Vgl. oben S.54 f und § 2 Abs.2 E-AbgAbgG.

keit innerhalb von drei Monaten nach der Erstzulassung eintritt und das Kraftfahrzeug abgemeldet wird. Nach Ablauf dieser drei Monate ist eine gestaffelte Erstattungsregelung vorzusehen, wonach die Abgabe z.B. bei Eintritt der Gebrauchsunfähigkeit innerhalb von zwei Jahren die Abgabe zu $\frac{3}{4}$, bei Eintritt der Gebrauchsunfähigkeit innerhalb von vier Jahren zu $\frac{1}{2}$ und bei Eintritt der Gebrauchsunfähigkeit innerhalb von sechs Jahren zu $\frac{1}{4}$ erstattet wird. Erforderlich ist in jedem Fall, daß das Kraftfahrzeug abgemeldet ist und ein entsprechender Antrag auf Abgaben-Erstattung gestellt wird. Die Abmeldung ist die zwingende rechtliche Voraussetzung für die Begründung des Erstattungsanspruchs; aus welchem Grunde die Abmeldung erfolgt ist, ist für die Erstattungsregelung ohne Bedeutung.

Kein Verstoß gegen das Gebot der Gleichbehandlung ist aber darin zu sehen, daß die sich bereits im Betrieb befindlichen Kraftfahrzeuge von der Abgasabgabe gänzlich ausgenommen werden. Diese Regelung ist nur folgerichtig, wenn man berücksichtigt, daß mit Hilfe der Abgasabgabe in erster Linie auf die Kraftfahrzeug-Produzenten ein Anreiz ausgeübt werden soll, in Zukunft abgasarme Kraftfahrzeuge zu produzieren. Eine unterschiedliche Regelung zwischen Alt- und Neuwagen ist somit von der Zwecksetzung der Abgabe her gerechtfertigt und stellt unter dem Gesichtspunkt des Gleichbehandlungsgebots keinen Verfassungsverstoß dar.

kann, da er durch sie entwickelt und bestimmt wird. Da die Kraftfahrzeugproduzenten jedoch in einer Wettbewerbswirtschaft - wie gezeigt - kein Interesse an einer technischen Entwicklung haben können, die keinen wirtschaftlichen Gewinn verspricht, ihr Entwicklungsinteresse folglich insoweit aus Kostensenkungsgründen stets gehemmt ist, besteht eine oft verhängnisvolle Abhängigkeit des normsetzenden Staates von dem das technische Wissen bestimmenden Automobilproduzenten. Diese Abhängigkeit erhöht sich noch, je komplizierter die technische Entwicklung auf dem Gebiete der Emissionsvermeidung wird.

Daraus folgt, daß mit dem Instrumentarium des § 47 StVZO die Kraftfahrzeugproduzenten nur zu Maßnahmen der Emissionsvermeidung angehalten werden, die dem technischen Stand entsprechen, den letztlich sie selbst zu entwickeln belieben, und zwar unter ökonomischen und rechtlichen Gegebenheiten, die tendenziell gegen eine energische Weiterentwicklung gerichtet sind. Denn die durch § 47 StVZO geschaffenen starren Verbots Grenzen verhindern eine auf Kostenminimierung ausgerichtete, effektive und langfristig orientierte technische Strategie der Emissionsvermeidung⁶⁷, da - wie gezeigt - die Automobilhersteller aus Kostenvermeidungsgründen nur stets zu einer Emissionsvermeidung veranlaßt werden, die die aktuellen Anforderungen erfüllt.

Danach läßt sich feststellen, daß die Verbotsregelung des § 47 StVZO in einem marktwirtschaftlich orientierten System keine ausreichend rechtlichen Bedingungen zu setzen vermag, um die Verunreinigung der Luft durch Kraftfahrzeug-Emissionen wirksam zu reduzieren⁶⁸.

67) Vgl. Jorissen, Motorenbauer am Scheideweg, Europa ist nicht USA, Umwelt 1972, Heft 5, S.48 f.; Frey, Umweltschutz als wirtschaftspolitische Aufgabe, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, Jahrgg.108 (1972), Heft 3, S.453 ff.

68) Vgl. allgemein zur Problematik von Auflagen: Oberhauser, Abgrenzung des Verursacherprinzips und seine Einordnung in die Umweltpolitik, in: Bullinger, Oberhauser, Rincke, Schmidt, Das Verursacherprinzip und seine Instrumente, Eine interdisziplinäre Untersuchung, Berlin 1974, S.39 f.

auszahlt. Aus wettbewerblichen Gründen verbieten sie sich immer dann, wenn jede zusätzliche Vermeidung zu einer Verteuerung des Kraftfahrzeugs führt.

§ 47 StVZO vermag demzufolge kein Interesse zu wecken, neue und wirksamere Vermeidungstechniken zu erforschen⁶⁴. Der wenig realistische Fall, daß die Vermeidung von Kraftfahrzeugabgasen zu einer Senkung der festen Vermeidungskosten führt, kann hier vernachlässigt werden⁶⁵.

Werden die Mindestanforderungen des § 47 StVZO erhöht, so provoziert eine solche Erhöhung jedenfalls dann, wenn sie eine wesentliche Verbesserung beabsichtigt und damit mit erheblichen Kosten verbunden ist, die Einwände der betroffenen Kraftfahrzeugproduzenten, daß die erhöhten Anforderungen wirtschaftlich unvertretbar seien, da dadurch das Kraftfahrzeug unvertretbar verteuert würde und folglich der Absatz der Kraftfahrzeuge blockiert werde, im übrigen solche Anforderungen aber auch technisch nicht realisierbar seien⁶⁶.

Der Einwand der technischen Unmöglichkeit ist deshalb so schwerwiegend, weil der tatsächliche Stand der Abgasvermeidungstechnik häufig nur von den betroffenen Kraftfahrzeug-Produzenten hinreichend beurteilt werden

-
- 64) Vgl. Dreyhaupt, Stellungnahme zu Fragen der Technologie, in: Umweltschutz II, Luftreinhaltung und Abfallbeseitigung. Aus der öffentlichen Anhörung des Deutschen Bundestages (Zur Sache 1972/73), Bonn 1972, S.39.
- 65) Vgl. Cansier, Ökonomische Grundprobleme der Umweltpolitik, Berlin, Bielefeld, München 1975, S.92; diese Aussage wird auch dann nicht entkräftet sein, wenn sich zeigen sollte, daß generell bestimmte Schadstoffemissionen tatsächlich um ca. 20 Prozent unter den vorgeschriebenen Mindestanforderungen liegen, weil damit nur offenbar wird, daß nicht jede zusätzliche Vermeidung von Abgas zu einem wesentlichen zusätzlichen Kostenaufwand führt. Im übrigen wird dadurch auch deutlich, daß die bestehenden Grenzwerte nicht den Stand der technischen Möglichkeit der Schadstoffvermeidung wiedergeben.
- 66) Siehe dazu: Kleinhorst, "Nicht ohne Zwang und Kontrolle". Zum Hearing Luftreinhaltung, Umwelt 1971, Heft 4, S.17 ff.

zip im besonderen zu entnehmen²⁷. Danach muß sich die Kfz-Abgasabgabe mit sachgerechten und vernünftigen Erwägungen begründen lassen; sie muß geeignet und erforderlich sein, um die angestrebte Reduzierung der Luftverunreinigung durch Kfz-Abgase zu bewirken, und bei einer Gesamtabwägung zwischen der Schwere der Belastungswirkung der Abgasabgabe für den Kfz-Produktionsbetrieb und dem Gewicht und der Dringlichkeit der die Abgabe rechtfertigenden Gründe muß die Grenze der Zumutbarkeit gewahrt sein.

Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang vor allem darauf, daß es für die Beurteilung der Belastungsintensität der Abgasabgabe nach Art.12 Abs.1 GG nicht auf die Auswirkungen im Einzelfall ankommt, sondern daß als Maßstab die Wirkung beurteilungsrelevant ist, die im Regelfall ausgelöst wird²⁸. Sollte demzufolge sich ein einzelner Kfz-Produzent unter den Bedingungen der Abgasabgabenregelung nicht zu behaupten vermögen, die Mehrzahl der betroffenen Unternehmer jedoch weiterhin

27) So auch zunehmend die jüngere Rechtsprechung des BVerfG, vgl.: BVerfG vom 17.7.1974, BVerfGE 38, S.61 ff. (92 ff. - Sonderbesteuerung des Straßen-güterverkehrs, "Leberpfennig"); BVerfG vom 10.12.75, BVerfGE 40, S.371 ff. (382 f. - Verbot der reinen Werbefahrten im Rahmen des Straßenverkehrs); BVerfG vom 25.2.1976, BVerfGE 41, S.378 ff. (395 - Örtliche Begrenzung der Erlaubnis zur Besorgung fremder Rechtsangelegenheiten).

28) Vgl. BVerfG vom 30.10.1961, BVerfGE 13, S.181 ff. (187 - Schankerlaubnissteuer); BVerfG vom 22.5.1965, BVerfGE 16, S.165 - Sonderbesteuerung des Werkfernverkehrs; BVerfG vom 1.4.1971, BVerfGE 31, S.8 ff. (29 - Vergnügungssteuern für Gewinnspielautomaten).

mit Erfolg wirtschaften, so darf dies dem Verantwortungsbereich des einzelnen Kfz-Produzenten zugewiesen werden, wie wenn er im wirtschaftlichen Existenzkampf versagt.

Hinzunehmen sind aber auch solche Auswirkungen, die einen "durchschnittlich gesunden" Kfz-Produktionsbetrieb etwa daran hindern, die Produktionsstätte zu erweitern oder ihn zwingen, Teilbereiche der eigentlichen Kfz-Produktion aufzugeben. Solche Einschränkungen wird man angesichts der mit der Abgabe verfolgten umweltschützenden Zielsetzung als hinnehmbar betrachten müssen, zumal in einem solchen Fall die wirtschaftlichen Mittel zur Erreichung des beruflichen Gesamtzwecks, nämlich der Produktion von Kraftfahrzeugen, weiterhin bestehen.

Gleiches wird anzunehmen sein, wenn die regelmäßigen wirtschaftlichen Auswirkungen der Kfz-Abgasabgabe auf den "Durchschnittsbetrieb" dazu führen, daß der Beruf des Kfz-Produzenten zeitweise unrentabel wird, der Kfz-Produzent also für eine gewisse Zeit daran gehindert wird, seinen Beruf zur Grundlage seiner Lebensführung zu machen²⁹. Dabei wird man jedoch zu bedenken haben, daß eine solche Belastungsintensität der Abgasabgabe nur hinzunehmen ist, wenn diese Auswirkungen von vornherein zeitlich begrenzt und erkennbar vorübergehender Natur sind.³⁰

Mindert die Abgasabgabe jedoch nicht nur den aus der Produktion von Kraftfahrzeugen fließenden Gewinn und

29) Vgl. BVerfG vom 30.10.1961, BVerfGE 13, S.181 ff. (189 f. - wonach eine Rückwirkung der Schankerlaubnissteuer auf die Freiheit der Berufswahl selbst dann nicht anzunehmen ist, wenn ein Abgabensatz so hoch ist, daß die Steuer in der Regel schwerlich aus dem Gewinn des ersten Geschäftsjahres bezahlt werden kann.

30) Besonderen Einzelfällen kann darüberhinaus durch eine allgemeine Härtefallklausel Rechnung getragen werden.

führt sie auch nicht nur zu einer zeitweisen Unwirtschaftlichkeit eines durchschnittlichen Kfz-Produktionsbetriebs, sondern hindern die wirtschaftlichen Auswirkungen der Abgabe die Kfz-Produzenten trotz größter Anstrengungen in aller Regel daran, ihren Beruf eigenverantwortlich als Grundlage ihrer Lebensführung fortzuführen, wird also sowohl bei einem Ausweichen im Sinne der Lenkungsabsicht der Abgasabgabe als auch bei einem Beharren auf der Produktion abgasintensiver Kraftfahrzeuge und der Zahlung der Abgabenschuld kein Raum mehr zur freien Berufsausübung belassen, dann wird eine solche Abgabenhöhe nicht mehr als verhältnismäßig und zumutbar anzusehen sein und damit die verfassungsrechtlichen Schranken des Art.12 GG überschreiten.

IV. Die Eigentumsgarantie als Schranke der Kraftfahrzeug-Abgasabgabe

Die Darstellung der eigentumsrechtlichen Schranken der Kraftfahrzeug-Abgasabgabe steht vor der Schwierigkeit, daß die Frage, in welchem Umfang Art.14 GG Abgabengesetzen eine Schranke setzt, weder in der Rechtsprechung noch im Schrifttum auch nur einigermaßen geklärt ist³¹

Da es im Rahmen dieser Untersuchung nicht möglich ist, sich mit der Vielfalt der vertretenen Auffassungen auseinanderzusetzen, sollen die Ausführungen auf fol-

31) Vgl. insbesondere: Friauf, Steuergesetzgebung und Eigentumsgarantie, JuRA 1970, S.299 ff; Klein, Art.14 des Grundgesetzes als Schranke steuergesetzlicher Intervention in: Theorie und Praxis des finanzpolitischen Interventionismus, Fritz Neumark zum 70. Geburtstag, Tübingen 1970, S.229 ff; Selmer, Steuerinterventionismus und Verfassungsrecht, aaO., S.244 ff, S.295 ff jeweils mit Nachweisen.

gende grundsätzliche Bemerkungen beschränkt bleiben:

Das BVerfG vertritt in ständiger Rspr. die Ansicht, daß die Auferlegung von Geldleistungspflichten prinzipiell nicht die Eigentumsgarantie des Art.14 GG verletze, sondern nur dann, wenn "die Geldleistungspflichten den Betroffenen übermäßig belasten und seine Vermögensverhältnisse grundlegend beeinträchtigen"³². Der Grundrechtsschutz des Art.14 GG wird damit ebenso wie der des Art.12 GG erst in äußersten Grenzfällen wirksam. Wo im Einzelfall die Grenze zwischen der entschädigungslosen Sozialbindung der vom Gewährleistungsbereich des Art.14 Abs.1 GG erfaßten unternehmerischen Rechtsposition des eingerichteten und ausgeübten Kraftfahrzeug-Produktionsbetriebs und der enteignenden Eingriffswirkung der Abgasabgabe verläuft, läßt sich jedoch nicht nach formalen Kriterien beurteilen, wie etwa danach, ob die Belastung einen Einzeleingriff oder eine generelle Belastung darstellt; denn die Abgasabgabe belastet eine ganze Gruppe (Kraftfahrzeug-Produzenten), ohne daß sich allein daraus schon Aussagen über die Belastungsintensität treffen lassen. Ob die Abgasabgabe den eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb des Kraftfahrzeug-Produzenten in einer Weise belastet, die die Grenze zur Enteignung überschreitet, ist wie auch sonst bei Beschränkungen des Sacheigentums nach dem inneren Gehalt der Abgasabgabe und nach ihrem Zweck zu bewerten, wobei ihre Belastungsintensität, die Überschreitung einer gewissen Opfergrenze

32) Siehe dazu: BVerfG vom 24.7.1962, BVerfGE 14, S.221 (241- Fremdrehtengesetz); BVerfG vom 24.9.1965, BVerfGE 19, S.119 (S. 128 f- Kuponsteuergesetz); BVerfG vom 15.12.1970, BVerfGE 29, S.402 (413- Konjunkturzuschlag); BVerfG vom 14.5.1968, BVerfGE 23, S.288 (315- § 17 des Lastenausgleichsgesetzes); BVerfG vom 7.10.1969, BVerfGE 27, S.111 (131- Besteuerung von Anteilen an Kapitalgesellschaften im Privatvermögen); BVerfG vom 7.7.1971, BVerfGE 31, S.248 (272 ff- Urheberrechtsgesetz).

des Kfz-Produzenten sowie die Grundsätze des Übermaßverbots zu beachten sind³³. Dabei werden insbesondere die faktischen und wirtschaftlichen Auswirkungen der Abgasabgabe Beachtung finden müssen.

Am Maßstab der Grundsätze des Übermaßverbots bedeutet dies, daß die Abgasabgabe geeignet und erforderlich sein muß, um das wirtschaftspolitische Ziel der Produktion abgasärmerer Kraftfahrzeuge zu erreichen, um so die Verunreinigung der Luft durch Kfz-Abgase einzudämmen und insgesamt einen wesentlichen Beitrag zur Aufrechterhaltung einer hinreichenden Luftqualität zu leisten. Vor allem dieses angestrebte umweltpolitische Ziel wird angesichts der durch die Abgasabgabe ausgelösten Belastung der Kfz-Produzenten hinreichend gewichtig sein müssen.

Angesichts der einleitend geschilderten tatsächlichen Situation des Umweltguts Luft sowie des nachweisbaren erheblichen Anteils der Kfz-Abgase an der Gesamtluftverunreinigung ist dem staatlichen Interesse an der Erhaltung der Regenerationsfähigkeit der Luft und der Gewährleistung einer hinreichenden Luftqualität zweifellos ein hervorragender Rang einzuräumen, der es auch rechtfertigt, diesem Ziel durch eine fühlbare Einschränkung der Kfz-Abgase zu dienen. Dieses Ziel der Kfz-Abgasabgabe dadurch zu erreichen, daß bei den jeweiligen Kfz-Produzenten die erforderlichen Maßnahmen getroffen werden, ist ebenfalls gerechtfertigt,

33) Siehe dazu: BVerfG vom 8.7.1971, BVerfGE 31, S.275 ff. (289 f. - Verkürzung von Rechten nach dem Urheberrechtsgesetz); BVerfG vom 8.7.1976, BVerfGE 42, S.263 ff. (294 f. - Stiftung für Contergangeschädigte); siehe ferner: Maunz, Bodenrecht vor den Schranken des Grundgesetzes, DÖV 1975, S.1 ff. (3), der darauf verweist, daß "klare Profilierungen für Sozialbindung und Eigentumsgewähr immer noch nicht gefunden" (sind).

wenn man berücksichtigt, daß die Erhaltung hinreichender Luftqualität nur durch Vermeidungsmaßnahmen an der Quelle wirksam erreicht werden kann³⁴.

Freilich ist ebenfalls zu berücksichtigen, daß die beabsichtigte Abgasvermeidungswirkung, die abhängig ist von der Ausgestaltung der Abgabenhöhe, nicht willkürlich festgesetzt werden darf. Der eigentumsrechtlichen Position des Kfz-Produzenten könnte man etwa nicht entgegenhalten, daß der Gesetzgeber daran Gefallen gefunden habe, eine bestimmte Luftqualität zu erreichen, ohne daß die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen der Abgabe berücksichtigt sind.

Eine Abgabe, die allein auf die Reduzierung der Kfz-Abgase achtet und dabei etwa die Gefährdung der Arbeitsplätze, die wirtschaftliche Gesamtlage oder die Gefährdung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Kraftfahrzeugindustrie völlig außer Betracht ließe, entspräche nicht mehr den grundgesetzlichen Zielvorstellungen und verstieße gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit³⁵.

Allerdings muß es dem Gesetzgeber weitgehend überlassen bleiben zu bestimmen, welche Gesichtspunkte bei der Bestimmung der anzustrebenden Luftqualitätsmaßgebend sind; denn was im einzelnen die im öffentlichen Interesse erstrebenswerten Ziele sind, wird sich mit den jeweiligen politischen und sozialen Verhältnissen ändern. Insofern ist die Entscheidung dem Gesetzgeber vorbehalten und in der verfassungsrecht-

34) Hinsichtlich entsprechender Vermeidungsmaßnahmen bei Gewässern siehe: BGH vom 24.11.1967, BGHZ 49, S.68 ff. (72 - Zur Beschränkungsmöglichkeit des Gewässereigentums im Interesse der Wasserwirtschaft).

35) Vgl. dazu Bullinger, in: Das Verursacherprinzip und seine Instrumente, aaO, S.78 ff. und passim.

lichen Wertordnung nur in groben Umrissen vorgezeichnet³⁶.

Eine an diesen Schranken orientierte zulässige Belastung des Kraftfahrzeug-Produktionsbetriebs führt jedenfalls so lange nicht zu eigentumsrechtlichen Bedenken, solange der Kraftfahrzeug-Produzent nicht daran gehindert wird, seinen Betrieb auch künftig wie bisher zu nutzen;³⁷ denn es ist nur sachgerecht, wenn die durch die Produktion abgasintensiver Kraftfahrzeuge veranlaßten Umweltbelastungen durch Kfz-Abgase den Produzenten finanziell über die Abgabe angelastet werden, um auf diese Weise dazu anzureizen, abgasärmere Kraftfahrzeuge herzustellen und den Konsumenten anzubieten. Durch die Belastung mit der hier vorgesehenen Abgabe soll nämlich das den Interessen des Umweltschutzes dienende Verhalten der Kfz-Produzenten "belohnt" und eine der Luftreinhaltung und damit dem Allgemeinwohl widersprechende Verwendung der im Kfz-Produktionsbetrieb zusammengefaßten Mittel behindert werden.

Wenn das Grundgesetz die funktionsgerechte Verwendung von Eigentumspositionen gebietet, so bedeutet das, daß

36) Vgl. zum vergleichbaren gesetzgeberischen Freiraum bei steuerpolitischen Gestaltungen: Friauf, Steuergesetzgebung und Eigentumsgarantie, aaO, S.320; siehe auch: Sandler, Rechtliche Möglichkeiten und Grenzen einer Einschränkung des Individualverkehrs, DÖV 1974, S.217 ff. (219 ff.).

37) Vgl. dazu die höchstrichterliche Rspr. zum Bodenrecht, wo darauf abgestellt wird, ob einschränkende hoheitliche Akte dem Betroffenen die Möglichkeit der bisherigen Nutzung belassen: BGH vom 25.1.1973, BGHZ 60, S.145 ff. (146 ff. - Festsetzung eines Wasserschutzgebietes).

die individuelle Leistung in der Eigentumsordnung nur insoweit anerkannt werden muß, als sie im Rahmen dieser sozialen Verpflichtung erbracht wird. Daher kann etwa die Forderung, daß die Abgasabgabe die Neubildung von Eigentum ermöglichen muß, nur mit der Einschränkung gelten, daß dieses Eigentum durch sachgerechten Einsatz der sächlichen wie persönlichen Mittel der Abgabepflichtigen erworben ist. Ist diese Voraussetzung indessen nicht erfüllt, so ist der Gesetzgeber befugt, den Ertrag wirtschaftlicher Betätigung abzuschöpfen, um zu einer sachgerechten Verwendung der Mittel anzuhalten, ohne daß dadurch die Eigentumsgarantie verletzt wird.

Abschließend sei bemerkt, daß den betroffenen Abgabepflichtigen ausreichend Zeit verbleiben muß, ihre Dispositionen auf die erstmalige Erhebung der Abgasabgabe auszurichten, die Abgasabgabe muß ihnen also durch eine entsprechende Gesetzesänderung rechtzeitig vorher angekündigt werden. Wird dies nicht beachtet, so kann damit sowohl ein Verstoß gegen den von Art. 14 GG geschützten eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb ausgelöst werden als auch eine Verletzung des Grundrechts der Berufsfreiheit nach Art. 12 GG.

V. Europarechtliche Schranken der Kraftfahrzeug- Abgasabgabe

Die Überprüfung der hier vorgeschlagenen Kraftfahrzeug-Abgasabgabe nach dem Modell der Luftnutzung gegen Entgelt auf ihre europarechtliche Vereinbarkeit wird zum einen zu berücksichtigen haben, inwieweit die Abgasabgabe als Maßnahme auf dem Gebiet des Umweltschutzes mit den Umweltschutzvorstellungen der Europäischen Gemeinschaften übereinstimmt und zum anderen, ob sie als wirtschafts- und finanzpolitisches Instrument die allgemeinen europarechtlichen Bestimmungen respektiert.

Die europarechtlichen Vorstellungen einer Umweltschutzpolitik innerhalb der europäischen Gemeinschaften haben ihren Niederschlag gefunden in der Erklärung des Rates der Europäischen Gemeinschaften und der im Rat Vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 21.11.1973 über ein Aktionsprogramm der Europäischen Gemeinschaften für den Umweltschutz³⁸. Dieses Aktionsprogramm bestimmt die Begriffe einer gemeinsamen Umweltpolitik, legt ihre Ziele und Grundsätze fest, ordnet die Dringlichkeitsfolgen und beschreibt die für einen bestimmten Zeitraum zu ergreifenden Maßnahmen. Neben diesem Ersten Aktionsprogramm besteht ein "Zweites" Programm in Form einer EntschlieÙung des Rates der Europäischen Gemeinschaften und der im Rat Vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 17.5.1977 zur Fortschreibung und Durchführung der Umweltpolitik und des Aktionsprogramms der Europäischen Gemeinschaften für den Umweltschutz³⁹. Mit diesem

38) Vgl. ABl.1973, Nr. C 112, S.1.

39) Vgl. ABl.1977, Nr. C 139, S.1.

"Zweiten" Programm wird das Ziel verfolgt, zur Sicherung der Kontinuität der bereits laufenden Aktionen und für die Inangriffnahme neuer Aufgaben in den Jahren 1977 bis 1981 das Erste Aktionsprogramm für den Umweltschutz zu aktualisieren und fortzuschreiben. Die bereits im Ersten Aktionsprogramm festgelegten Ziele für eine europäische Umweltschutzpolitik haben sich dabei nicht geändert, sie sollen vielmehr erneut bestätigt werden⁴⁰.

Die umweltpolitischen Ziele der Europäischen Gemeinschaften bestehen u.a. darin, daß die durch die Umweltbelastungen verursachten Schäden verhütet, verringert und - soweit möglich - beseitigt werden sowie die natürlichen Hilfsquellen schonend genutzt, das ökologische Gleichgewicht erhalten und die Biosphäre geschützt werden. Zur Erreichung dieser Ziele soll dafür gesorgt werden, daß die Verschmutzung und Belastung der Umwelt möglichst von vornherein vermieden wird. Ferner sollen die Kosten der Maßnahmen zur Bekämpfung von Umweltbelastungen denjenigen angelastet werden, die sie verursacht haben. Eine wesentliche Forderung des Umweltschutzprogramms besteht aber auch darin, die Umweltpolitik in der Gemeinschaft zu harmonisieren. Allerdings - so wird betont - dürfe dieses Bestreben nicht zur Wirkung haben, daß diejenigen Mitgliedstaaten, die in bestimmten Fällen strengere Maßnahmen ergreifen wollen als andere Länder, daran gehindert werden. Andererseits müsse jedoch vermieden werden, daß sich durch solche Maßnahmen eine neue Art Protektionismus ergebe, dessen Folgen für die Gemeinschaft nachteiliger wären als die Schäden, die es zu

40) Vgl. ABl. 1976, Nr. C 115, S.3; siehe ferner die Erklärung des Bundesministers des Innern auf der Ratstagung am 15.10.1975, Umwelt Nr.44, S.1 ff.

beseitigen gelte. Was die Verunreinigung der Luft durch die Schadstoffe im Abgas von Kraftfahrzeugen anbelangt, so bringen beide Programme die Notwendigkeit der Reduzierung und Vereinheitlichung der Regelungen zur Begrenzung der luftverunreinigenden Schadstoffe zum Ausdruck. Sie verweisen auf die bereits bestehenden Richtlinien über die Schadstoffe in den Abgasen von Kraftfahrzeugen⁴¹ und über den Schwefelgehalt von Dieselmotoren⁴², die Mindestregelungen enthalten und die gegebenenfalls zu ändern und zu ergänzen seien, wenn die umweltpolitische Notwendigkeit dazu sich ergebe.

Betrachtet man vor dem Hintergrund dieser europäischen Umweltschutzzustrebungen die Ziele und Wirkungen der hier vorgeschlagenen Kraftfahrzeug-Abgasabgabe, so ergeben sich Fragen hinsichtlich der Vereinbarkeit nicht wegen der generellen Zielsetzung der Abgabe, die schädlichen Stoffe im Abgas der Kraftfahrzeuge zu reduzieren. Eine solche Schadstoffver-

41) Vgl. die Richtlinie 74/290/EWG des Rates vom 28. Mai 1974 und die Richtlinie 77/102/EWG der Kommission vom 30. November 1976 zur Anpassung der Richtlinie 70/220/EWG zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Maßnahmen gegen die Verunreinigung der Luft durch Abgase von Kraftfahrzeugmotoren mit Fremdzündung an den technischen Fortschritt (ABl. Nr. L 159 vom 15.6.1974, S. 61 bzw. ABl. Nr. L 32 vom 3.2.1977, S. 32; siehe ferner die Richtlinie 72/306/EWG des Rates vom 2. August 1972 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Maßnahmen gegen die Immissionen verunreinigender Stoffe aus Dieselmotoren zum Antrieb von Fahrzeugen (ABl. Nr. L 190 vom 20.8.1972, S. 1).

42) Vgl. die Richtlinie 75/716/EWG des Rates vom 24. November 1975 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über den Schwefelgehalt bestimmter flüssiger Brennstoffe (ABl. Nr. L 307 vom 27.11.1975, S. 22).

minderung ist als umweltpolitische Notwendigkeit von den Europäischen Gemeinschaften anerkannt und wird auch von ihnen angestrebt.

Bedenken gegen die Vereinbarkeit der Kraftfahrzeug-Abgasabgabe mit europäischen Umweltschutzvorstellungen könnten sich jedoch insoweit ergeben, als eine von nur einem Mitgliedstaat erhobene Kraftfahrzeug-Abgasabgabe, die zudem zu einer höheren Vermeidungsaktivität anreizt, als sie nach bestehenden EG-einheitlichen Bestimmungen geboten ist, zu jener neuen Art von Protektionismus führen könnte, vor der im Ersten Aktionsprogramm für den Umweltschutz gewarnt worden ist⁴³.

Welche Schranken mit dem Hinweis auf das Verbot, neue Schranken protektionistischer Art zu schaffen, im Einzelfall gezogen sind, ist unklar und kann umfassend auch hier nicht geklärt werden. Jedenfalls darf aber angenommen werden, daß dieser Hinweis verdeutlichen soll, daß das verpflichtende Ziel der Europäischen Gemeinschaften, unter den Mitgliedstaaten einen "freien", den unverzerrten Wettbewerb der Wirtschaftssubjekte ermöglichenden Binnenmarkt zu schaffen, auch durch Maßnahmen, die dem Umweltschutz dienen, nicht mißachtet und behindert werden darf⁴⁴.

Zur Erreichung dieses übergeordneten Ziels ist es erforderlich, daß der Warenverkehr und somit auch der Handel mit Kraftfahrzeugen von Binnenzöllen und Abgaben gleicher Wirkung befreit wird, daß mengenmäßige Beschränkungen des Warenverkehrs beseitigt und keine neuen Beschränkungen des freien Warenverkehrs geschaffen werden. Ob die Erhebung der Kraftfahrzeug-Abgasabgabe in nur einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften die damit gezogenen Schranken respektiert, soll im folgenden an Hand der

43) Vgl. oben S.160 f.

44) Vgl. die Präambel und Art.2 des EWG-Vertrags

maßgebenden europarechtlichen Normen geprüft werden.

Eine erste Schranke, die der Kraftfahrzeug-Abgasabgabe in der hier vorgeschlagenen Ausgestaltung gesetzt sein kann, besteht in der Regelung des Art. 12 ff. EWG-Vertrag, wonach die Mitgliedstaaten verpflichtet werden, untereinander weder neue Einfuhr- oder Ausfuhrzölle noch Abgaben gleicher Wirkung einzuführen⁴⁵. Für die Kraftfahrzeug-Abgasabgabe ist vorgesehen, daß sie nicht nur die nationale Automobilindustrie, sondern auch den Import von Kraftfahrzeugen belastet und den Export entsprechend entlastet. Denn nur so kann verhindert werden, daß die inländischen Automobilhersteller im nationalen wie im internationalen Wettbewerb benachteiligt werden.

Damit stellt sich zunächst die Frage, ob die Kraftfahrzeug-Abgasabgabe als eine Abgabe anzusehen ist, die die gleiche Wirkung wie ein Zoll hat. Abgaben, die wie Zölle wirken, sind nach der Begriffsbestimmung des EuGH⁴⁶ solche Belastungen, die bei der Einfuhr oder später, jedoch im Hinblick auf die Einfuhr, auf eingeführte Waren erhoben werden, ohne gleichartige inländische Erzeugnisse zu treffen, so daß dadurch ausschließlich die eingeführten Waren verteuert werden. Eine derartige Belastung hat demzufolge eine Auswirkung auf den freien Warenverkehr, wie sie auch ein Zoll hätte.

45) Diese Verpflichtung ist ein wesentlicher Bestandteil der Zollunion, die die Mitgliedstaaten nach der grundlegenden Vorschrift des Art. 9 EWG-Vertrag errichten, vgl. Rspr. VIII, S.867, 871 Ls. 3 (Rs. 2 und 3/62), XXI, S.281, 290 (Rs.63/74)

46) Siehe statt vieler Entscheidungen: EuGH-Rspr. VIII, S.867, 872, Ls. 4 (Rs. 2 und 3/62); XXI, S.281, Ls. 1, (Rs. 63/74); XXI, S.905, Ls. 1 (Rs. 21/75).

Betrachtet man den Bestimmungszweck der Kraftfahrzeug-Abgasabgabe, der für die Ermittlung der Abgabewirkung entscheidend ist⁴⁷, so ergibt sich, daß die eingeführten Kraftfahrzeuge nicht stärker von der Abgasabgabe betroffen werden als gleichartige im Inland hergestellte Kraftfahrzeuge. Es ist auch keineswegs die Absicht der Abgasabgabe, eingeführte Kraftfahrzeuge vom deutschen Markt fernzuhalten; es sollen jene lediglich den gleichen Belastungen unterworfen werden wie die inländischen Kraftfahrzeuge. Würden nämlich die ausländischen Konkurrenten von der Abgasabgabe unbelastet bleiben, soweit sie auf dem deutschen Markt ihre Kraftfahrzeuge anbieten oder würden die deutschen Produzenten, soweit sie im Ausland mit ausländischen Konkurrenten in Wettbewerb treten, von der Abgasabgabe nicht entlastet werden, so würde der Wettbewerb verfälscht werden.

Kommt man danach zu der Feststellung, daß die Kraftfahrzeug-Abgasabgabe in der hier vorgeschlagenen Ausgestaltung und nach dem beabsichtigten Anreizeffekt keine zollgleiche Wirkung entfaltet, so ist dennoch zu berücksichtigen, daß nach der Rspr. des EuGH eine Abgabe auch dann zollgleiche Wirkung entfalten kann, wenn das Aufkommen aus einer lenkenden Abgabe - wie der Abgasabgabe - die einheimischen Erzeugnisse "in spezifischer" Weise begünstigt⁴⁸.

47) Ob eine zollgleiche Abgabe vorliegt, bestimmt sich allein nach der Wirkung der Abgasabgabe: EuGH-Rspr. XII, S.219, Ls.1 (Rs.52 und 55/65) unter Verweis auf Rspr. VIII, S.867, 872, Ls. 2 (Rs. 2 und 3/62).

48) Vgl. EuGH-Rspr. XXI, S.699, 711 (Rs. 94/74).

Was unter einer solchen Begünstigung "in spezifischer Weise" allgemein zu verstehen ist, bleibt ungeklärt. In dem zu entscheidenden Fall wird der Begriff nur dahin erläutert, daß die inländischen Produkte in den Fällen unzulässig begünstigt sind, in denen durch die Verwendung des Aufkommens aus der lenkenden Abgabe zu ihren Gunsten ihre fiskalische Belastung wenigstens teilweise aufgehoben wird, während die eingeführten Erzeugnisse allein der Zahlungspflicht unterliegen, ohne Vorteile durch Zuwendungen des Fonds zu haben⁴⁹.

Damit wird für die Kraftfahrzeug-Abgasabgabe zu fordern sein, daß nicht nur aus Zweckmäßigkeitserwägungen⁵⁰ davon abzusehen ist, das Abgabenaufkommen an die Automobilproduzenten zurückfließen zu lassen, sondern daß ein solcher Rückfluß, würde er nur die inländischen Abgabenschuldigen begünstigen, gegen zwingende EG-rechtliche Vorschriften verstieße.

Was die Verwendung des Abgabenaufkommens anbelangt, wird darüberhinaus zu fordern sein, daß, soweit das Aufkommen der Forschung und Entwicklung emissionsarmer bzw. emissionsfreier Antriebe zugute kommt und diese Forschungen durch von den Abgabenschuldigen unabhängige Einrichtungen betrieben werden, die Forschungsergebnisse den Kraftfahrzeug-Produzenten in allen Mitgliedstaaten zugänglich gemacht werden müssen. Würde nämlich nur die nationale Automobilindustrie durch die Forschungsergebnisse begünstigt, so würde das nach der erwähnten Rspr. des EuGH der Abgasabgabe den Charakter einer Abgabe mit zollgleicher Wirkung geben, mit der Folge, daß eine solche Verwendung des Abgabenaufkommens gegen Art.12 EWG-Vertrag verstieße.

49) Vgl. EuGH-Rspr. XXI, S.699, 711 (Rs. 94/74).

50) Siehe oben S.68 f.

Hinsichtlich der Verwendung des Abgabenaufkommens werden jedoch nicht nur die Schranken des Art.12 EWG-Vertrag zu beachten sein, sondern auch die des Art.92 EWG-Vertrag⁵¹.

Danach ist es für die Beurteilung der Zulässigkeit einer Beihilfe entscheidend, ob die Ausschüttung und Verwendung der Mittel aus der Kraftfahrzeug-Abgasabgabe für bestimmte Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälscht oder zu verfälschen droht und den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigt.

Allerdings stellt nicht jede als Beihilfe iSd.Art.92 EWG-Vertrag zu qualifizierende Verwendung des Abgabenaufkommens ein Verstoß gegen Gemeinschaftsrecht dar. So können einige oder auch alle Verwendungsformen der Abgasabgabe selbst dann, wenn sie den Wettbewerb verfälschen und den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigen, als nicht gemeinschaftsrelevant nach Art.92 Abs.2 EWG-Vertrag zulässig sein⁵² oder nach Art.92 Abs.3, 94 EWG-Vertrag für zulässig erklärt werden, wenn sie aus anderen - etwa umweltschutzpolitischen - Gründen hinnehmbar erscheinen. Ob jedoch die positiven Wirkungen, die durch die Erhebung der Kraftfahrzeug-Abgasabgabe ausgelöst werden sollen, als so gewichtig angesehen werden, daß sie eine - wenn auch nur vorübergehende - Verzerrung des Wettbewerbs auf dem Gebiet des Kraftfahrzeug-Handels gerechtfertigt

51) Art.95 EWG-Vertrag ist hier nicht einschlägig, da diese Vorschrift lediglich steuerrechtliche Maßnahmen erfaßt, die Kraftfahrzeug-Abgasabgabe jedoch als nichtsteuerrechtliche Geldleistungspflicht qualifiziert worden ist, vgl. EuGH-Rspr. XVI, S. 487, 494 f. (Rs. 47/69); Ipsen, Europäisches Gemeinschaftsrecht, Tübingen 1977, § 38/5, S.673.

52) Vgl. Ipsen, Europäisches Gemeinschaftsrecht, aaO., S.675.

erscheinen lassen, mag zweifelhaft sein. Keine Bedenken bestehen jedoch, wenn - wie vorgesehen - mit Hilfe des Abgabenaufkommens durch unabhängige Forschungseinrichtungen die Ermittlung und Aufklärung der Ursachen und Folgen der Luftverunreinigung durch Kraftfahrzeug-Abgase gefördert würde und die Forschungsergebnisse allen Automobil-Produzenten der Europäischen Gemeinschaft zugänglich gemacht würden. Ebensowenig würde es nach Art.92 Abs.1 EWG-Vertrag auf Bedenken stoßen, wenn ein Teil des Aufkommens aus der Abgasabgabe dazu verwendet würde, den Bau und die Vorhaltung von Maßnahmen zu finanzieren, die unmittelbar bei den Straßenanliegern dem Schutz vor Beeinträchtigungen durch Kraftfahrzeug-Abgase dienen; denn dadurch ist eine den Wettbewerb verzerrende Wirkung nicht zu befürchten.

Eine weitere EG-rechtliche Schranke, die der Einführung einer nationalen Kraftfahrzeug-Abgasabgabe in nur einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaft entgegenstehen könnte, ist die Vorschrift des Art.30 EWG-Vertrag, wonach mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen sowie alle Maßnahmen gleicher Wirkung grundsätzlich verboten sind. Fraglich ist, ob die Kraftfahrzeug-Abgasabgabe, die kein unmittelbares Verbot der Einfuhr luftverunreinigender Kraftfahrzeuge statuiert, sondern an die Einfuhr solcher Kraftfahrzeuge lediglich eine Abgabenerhebung knüpft, als eine Maßnahme zu qualifizieren ist, die eine gleiche Wirkung auslöst wie eine mengenmäßige Beschränkung. Zur Frage, welche Maßnahmen im einzelnen zu denen zu zählen sind, die Wirkungen wie mengenmäßige Beschränkungen haben, hat

die Kommission in einer umfassenden Stellungnahme unterschieden⁵³ zwischen unterschiedslos und nicht unterschiedslos auf inländische und eingeführte Waren anwendbare Maßnahmen.

Da die hier vorgeschlagene Kraftfahrzeug-Abgasabgabe unterschiedslos inländische und eingeführte Kraftfahrzeuge betrifft, können die nachfolgenden Überlegungen sich auf diese Form der Maßnahmen beschränken.

Unterschiedslos anwendbare Maßnahmen hat die Kommission dann als Maßnahmen kontingentgleicher Wirkung und damit als diskriminierend angesehen, wenn ihre "beschränkenden Wirkungen auf den Warenverkehr den Rahmen der solchen Handelsregelungen eigentümlichen Wirkungen überschreiten"⁵⁴. Das kann insbesondere dann der Fall sein, "wenn die den freien Warenverkehr beschränkende Wirkung außer Verhältnis zu dem angestrebten Ziel steht" oder "wenn das gleiche Ziel durch ein anderes Mittel erreicht werden kann, das den Warenaustausch weniger behindert"⁵⁵.

Maßgebliches Kriterium stellt danach also das im Gemeinschaftsrecht geltende Prinzip der Verhältnismäßigkeit dar.

Demgegenüber hat sich der Gerichtshof in einer jüngeren Entscheidung⁵⁶, die allerdings nur nicht unterschiedslos anwendbare Maßnahmen betraf, dahin geäußert, daß jede Handelsregelung der Mitgliedstaaten, die geeignet ist, den innergemeinschaftlichen Handel unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder potentiell zu behindern, als Maßnahme kontingentgleicher Wirkung anzusehen ist.

53) In der Richtlinie 70/50 EWG vom 20.12.1969, AB1 1970, Nr. L 13, S.29.

54) Vgl. Art.3 Abs.1 der Richtlinie 70/50 EWG.

55) Vgl. Art.3 Abs.3 der Richtlinie 70/50 EWG; ferner die Kommission im 6.Gesamtbericht, S.469 f.

56) EuGH Rs. 8/74 ZfZ 1975, S.75.

Überprüft man daraufhin die Kraftfahrzeug-Abgasabgabe, so läßt sich zunächst feststellen, daß es sich bei der Abgasabgabe nicht um eine Maßnahme handelt, die unmittelbar bestimmte Bedingungen hinsichtlich der Qualität von Kraftfahrzeugen fordert und im Falle der Nichterfüllung ein Absetzungsverbot bzw. eine Einfuhrbeschränkung begründet⁵⁷. Aber die faktische Wirkung, die durch die Erhebung der Abgasabgabe auf emissionsintensive Kraftfahrzeuge ausgelöst wird, kann - je nach der Abgabenhöhe - ähnliche Wirkungen auslösen wie ein Absetzungsverbot. Deshalb werden zu den Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen nicht nur solche gezählt werden können, die direkt einen bestimmten Qualitätsstandard im Interesse des Umweltschutzes für Kraftfahrzeuge gebieten, sondern auch solche, die mittelbar durch ihre tatsächliche Belastungswirkung den gleichen Effekt auslösen wie Ge- oder Verbote.

Die Erhebung der Kraftfahrzeug-Abgasabgabe wird jedenfalls dann, wenn man der oben⁵⁸ wiedergegebenen Auffassung des Europäischen Gerichtshofs hinsichtlich der Zulässigkeit von unterschiedslos anwendbaren Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung folgt, auf EG-rechtliche Schranken stoßen. Denn eine Behinderung des innergemeinschaftlichen Handels mit Kraftfahrzeugen wird sich nicht umgehen lassen, wenn die hier vorgeschlagene Kraftfahrzeug-Abgasabgabe in nur einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaft erhoben wird. Hinderlich für den freien Warenverkehr wirkt nämlich nicht nur die Tatsache, daß eine zusätzliche Abgabe, die in anderen Mitgliedstaaten nicht besteht, auf in die Bundesrepublik Deutschland eingeführte Kraftfahrzeuge lastet, sondern auch fol-

57) Wie z.B. die sog. indirekten oder nichttarifären Handelshemmnisse.

58) Vgl. FN 56.

gender Umstand: Die deutsche Automobilindustrie, die überwiegend für den inländischen Markt produziert, kann den Kostenfaktor, den die Abgasabgabe für die Produzenten darstellen soll, eher auffangen und damit für den inländischen Markt insgesamt kostengünstiger produzieren als die ausländischen Konkurrenten, die nur zu einem verhältnismäßig geringen Teil für den deutschen Automobilmarkt produzieren.

Aber auch dann, wenn man nicht dem engen Verständnis des Gerichtshofs hinsichtlich der Definition der kontingentgleichen Maßnahmen gem. Art. 30 EWG-Vertrag folgt sondern der kompromißbereiteren Auffassung der Kommission zuneigt, besteht die Gefahr, daß unter Hinweis auf die den freien Warenverkehr einschränkende Wirkung der Abgasabgabe und auf die Harmonisierungsbestrebungen der Europäischen Gemeinschaften europarechtliche Bedenken gegen die auf einen Mitgliedstaat beschränkte Erhebung der Abgasabgabe geltend gemacht werden⁵⁹. So wird insbesondere zu befürchten sein, daß unter Hinweis auf das im Gemeinschaftsrecht geltende Prinzip der Verhältnismäßigkeit die Unzulässigkeit der Abgasabgabe vorgetragen wird, weil etwa durch eine zu hohe Abgabe eine zu weitgehende Abgasvermeidung angereizt und dadurch der innergemeinschaftliche Handel mit Kraftfahrzeugen behindert würde.

Ob solche Bedenken, die Einführung einer Abgasabgabe in der hier vorgeschlagenen Form tatsächlich verhindert werden, kann abschließend kaum beurteilt werden, da in einer Zeit, in der die europäische Umweltschutzpolitik sich den ständig ändernden Gegebenheiten anpassen muß, die jeweils bestehenden und vorherrschenden kurz- und mittelfristigen europäischen umweltschutzpolitischen Absichten und Vorhaben die Beant-

59) Vgl. die Stellungnahme der Kommission zum Benzin-Blei-Gesetz: ABl. 1972 Nr. C 20, S.1; Rehbinders, Politische und rechtliche Probleme des Verursacherprinzips, aaO., S.75.

wortung dieser Frage wesentlich mit beeinflussen. Jedenfalls kann aber folgendes dazu bemerkt werden: Zweifellos bedeutet eine isolierte, von nur einem Mitgliedstaat eingeführte Abgasabgabenregelung für Kraftfahrzeuge ein Rückschritt auf dem Wege zur Vereinheitlichung des Rechts in den Europäischen Gemeinschaften. Andererseits ist zu bedenken, daß die Errichtung des Gemeinsamen Marktes keine vollständige Rechtseinheit voraussetzt⁶⁰. Denn Sinn und Zweck der Rechtsvereinheitlichung ist es, die nationalen Vorschriften und somit auch die Umweltschutznormen so zu gestalten, daß sie die Errichtung und das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes nicht beeinträchtigen.

Damit hängt die Beantwortung der Frage, ob durch die Erhebung der Abgasabgabe auf Kraftfahrzeuge in einem Mitgliedstaat die Errichtung des Gemeinsamen Marktes behindert wird, entscheidend davon ab, was unter dem Begriff des "Gemeinsamen Marktes", der im Vertrag nicht ausdrücklich definiert ist, zu verstehen ist. Versteht man darunter in erster Linie eine Zollunion, die vor allem den freien Warenverkehr gewährleisten will, so kann ein solcher Binnenmarkt nur dann optimal funktionieren, wenn ein allgemeines wirtschaftliches Gleichgewicht gesichert und auch die Entwicklung in Bereichen, wie etwa in denen des Umweltschutzrechts, im Sinne einer in den Grundzügen einheitlichen Konzeption gesteuert wird⁶¹. Denn ohne eine gemeinsame Ausrichtung z.B. des Agrar-, Verkehrs-, Außenhandels- oder des Umweltschutzbereichs ist auf Dauer ein gemeinsamer Markt nicht funktionsfähig.

60) Vgl. Zweigert, Grundsatzfragen der europäischen Rechtsangleichung, ihrer Schöpfung und Sicherung, in: Festschrift für Hans Dölle, Bd.II, Tübingen 1963, S.401 (405).

61) Vgl. das Erste Aktionsprogramm der Europäischen Gemeinschaft für Umweltschutz, aaO., Erster Teil, II, Rz.4.

Wirtschaftlich gehören damit zum Begriff des Gemeinsamen Markts im weiteren Sinne auch solche wirtschaftspolitischen Maßnahmen, die den freien Warenverkehr, als einen Hauptzweck des Gemeinsamen Markts, absichern und auf Dauer ermöglichen⁶².

Deshalb ist der Gemeinsame Markt regelmäßig auch dann berührt, wenn nationale Vorschriften im Bereich des Umweltschutzes sich auf die Harmonisierung und Koordinierung der Wirtschaftspolitik störend auswirken. Andererseits wird im Ersten Aktionsprogramm der Europäischen Gemeinschaft für Umweltschutz aber auch zu Recht darauf hingewiesen, daß ein anzustrebendes harmonisiertes und koordiniertes Vorgehen auf dem Gebiet der Umweltschutzpolitik nicht die Wirkung haben dürfe, daß Fortschritte, die auf nationaler Ebene erzielt werden könnten, gehemmt werden. Dieser Freiraum für die Ausgestaltung und Fortentwicklung eines nationalen Umweltschutzrechts in den einzelnen Mitgliedstaaten erweist sich in der Praxis jedoch als nur sehr begrenzt, da - wie gezeigt - ein isoliertes nationales Vorgehen sehr bald das Funktionieren des Gemeinsamen Markts gefährdet. Eine solche Gefährdung, auch das wird im Ersten Umweltschutzprogramm betont, könne jedoch als Preis für den Fortschritt auf nationaler Ebene nicht hingenommen werden⁶³.

Kommt man somit zu dem Ergebnis, daß durch die Erhebung der Kraftfahrzeug-Abgasabgabe in nur einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaft das Ziel der Erreichung binnenmarktähnlicher Verhältnisse nicht gefördert, sondern behindert wird, so kann die damit ausgelöste europarechtliche Unzulänglichkeit der Kraft-

62) Siehe: Ehring, in: v.d.Groeben, v.Boeckh, Thiesing, Kommentar zum EWG-Vertrag, 2.Aufl. Baden-Baden 1974 Bd. II, Art.235, Anm. II, 2.

63) Vgl. oben S.160 f.

fahrzeug-Abgasabgabe gem. Art.30 EWG-Vertrag nur noch unter Berücksichtigung des Art.36 EWG-Vertrag durchbrochen werden.

Art.36 EWG-Vertrag ermächtigt die Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der mengenmäßigen Beschränkungen und Maßnahmen gleicher Wirkung unter anderem, "zum Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen, Tieren und Pflanzen" Einfuhr-, Ausfuhr- und Durchfuhrverbote oder -beschränkungen zu treffen, sofern sie weder der Diskriminierung noch der verschleierten Beschränkung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten dienen. Art.36 EWG-Vertrag gilt nach allgemeiner Auffassung also auch für Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen⁶⁴.

Erforderlich für das Eingreifen des Art.36 EWG-Vertrag ist jedoch, daß die Abgasabgabe "gerechtfertigt", d.h. notwendig ist. An den Nachweis dieses Merkmals werden strenge Anforderungen gestellt⁶⁵, die der Norm den Charakter eines eng auszulegenden Ausnahmetatbestandes verleihen, der nur staatliche Fundamentalinteressen absichern soll.

Ungeachtet der sachlichen Berechtigung und Notwendigkeit, die allgemeine Luftqualität zu verbessern und die Verunreinigung der Luft durch Kraftfahrzeug-Abgase als eine der Hauptquellen der Luftverunreinigung zu reduzieren, wird man die Erfüllung dieses Anliegens durch die Kraftfahrzeug-Abgasabgabe - jedenfalls gegenwärtig - noch nicht als so dringend ansehen kön-

64) Vgl. Ehlermann in: v.d.Groeben, v.Boeckh, Thiesing, Kommentar zum EWG-Vertrag, aaO., Bd. I, Art.36, Anm. I 2a; Ipsen, Europäisches Gemeinschaftsrecht, aaO., S.589.

65) Ehle/Meier, EWG-Warenverkehr, Köln 1971, B 141, S.175.

nen, daß die Anwendung des Ausnahmetatbestandes des Art.36 EWG-Vertrag gerechtfertigt werden könnte. Damit gebietet es die Einhaltung der europarechtlichen Schranken, darauf hinzuwirken, daß die hier vorgeschlagene Kraftfahrzeug-Abgasabgabe in allen Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften einheitlich erhoben wird. So kann nicht nur der Notwendigkeit, die nationalen Rechtsvorschriften über den Umweltschutz in eine Gemeinschaftspolitik zu integrieren entsprochen werden, sondern es werden damit auch die immer enger werdenden wirtschaftlichen und sozialen Bindungen zwischen den Mitgliedstaaten geschützt. Zugleich wird so am besten verhindert, daß die Erhebung einer Kraftfahrzeug-Abgasabgabe zu einer Quelle der Verzerrung des Wettbewerbs auf dem Gebiet des Handels mit Kraftfahrzeugen innerhalb der Europäischen Gemeinschaften wird.

ZUSAMMENFASSUNG

1. Die Kraftfahrzeugemissionen, die neben den Emissionen der Industrie und der Haushaltsfeuerungen eine der Hauptquellen der Luftverunreinigung bilden, wirken in vielfältiger Weise nachteilig auf die Gesundheit der Menschen, auf die sie umgebende Natur sowie auf Sachen.
Ursächlich für die übermäßige Luftverunreinigung durch Kraftfahrzeugabgase ist letztlich, daß die bestehenden rechtlichen Verhaltenskorrektive nicht ausreichen, um die Kfz-Produzenten dazu zu veranlassen, Kraftfahrzeuge zu produzieren, die die Luft entscheidend weniger verunreinigen.
2. Als Alternative zu den bestehenden rechtlichen Instrumentarien wird die Erhebung einer Abgabe auf die Kraftfahrzeugabgase vorgeschlagen. Eine solche Abgabe könnte bei gezieltem Einsatz einen wirksameren Anreiz zur Vermeidung von Kraftfahrzeugabgasen bilden und zudem bei entsprechender Ausgestaltung dieses Ziel auf kostengünstigstem Wege erreichen und zugleich dabei gesamtgesellschaftliche Forderungen berücksichtigen.
3. Als umweltökonomisches Grundmodell für die Ausgestaltung einer solchen Kraftfahrzeugabgasabgabe erscheint hinreichend effektiv, realisierbar und praktikabel nur die Erhebung der Abgasabgabe nach dem Modell der Luftnutzung gegen Entgelt.

4. Eine diesen Vorstellungen folgende Kraftfahrzeug-abgasabgabe vermag auch - soweit im Rahmen der vorliegenden Untersuchung nachweisbar - den verfassungsrechtlichen Anforderungen zu entsprechen.

Um sie möglichst wirksam auszugestalten, empfiehlt es sich allerdings, die Abgabenhöhe in einem Zielfindungsverfahren zu ermitteln, die Kraftfahrzeugproduzenten mit ihr zu belasten und das Abgabenaufkommen gezielt zur Förderung technischer Abgasvermeidungsmaßnahmen wieder zu verwenden.

5. Die Überprüfung der Frage, inwieweit es rechtlich möglich ist, dem umweltökonomischen Ansatz der hier vorgeschlagenen Abgasabgabe folgend, die Abgabe als Entgelt für die Inanspruchnahme der Luft durch Kfz-Abgase zu verstehen, hat zunächst gezeigt, daß die Luft rechtlich als ein Gut angesehen werden kann, das einer Nutzungs- und Abgabenregelung unterstellt werden darf.

6. Angesichts der weithin individuell-rechtlichen Zuordnung des Umweltmediums Luft läßt sich die Befugnis des staatlichen Gemeinwesens zur Regelung der Luftnutzung und zur Erhebung eines Nutzungsentgelts mit Hilfe des Ordnungsinstrumentariums des Rechts der öffentlichen Sachen begründen.

Insoweit ist es nicht entscheidend, daß es sich bei der Luft nicht um ein dem privatrechtlichen Sachbegriff unterstellbares Gut handelt. Für die Feststellung der Rechtsqualität der Luft als öffentliche Sache kommt es vielmehr auf die natürliche Eigenart der Luft an, die ihr den Charakter einer öffentlichen Sache im Gemeingebrauch verleiht.

7. Die Erhebung eines Entgelts für die Verunreinigung der Luft durch Kfz-Abgase stellt jedenfalls nach dem hier verfolgten Modell und in der hier vorgeschlagenen Ausgestaltung der Abgasabgabe auch keine entschädigungspflichtige Beeinträchtigung individueller Rechtspositionen am Umweltgut Luft dar.
8. Die gebotene finanzrechtliche Standortbestimmung der Kfz-Abgasabgabe, die nicht allein an ihrer umweltökonomischen Konzeption und an der Bewertung der Luftverunreinigung als Nutzung einer öffentlichen Sache orientiert werden darf, hat ergeben, daß die Kfz-Abgasabgabe sowohl wegen ihres konzipierten Gegenleistungscharakters wie auch wegen ihres fehlenden Einnahmeerzielungszwecks als Folge der angestrebten Anreizwirkung nicht als Steuer angesehen werden kann.
9. Die Orientierung der Abgabenhöhe an das voraussichtliche Ausmaß der Luftverunreinigung sowie die Zahlungsmodalität als einmalige Geldleistung widerspricht aber auch einer Qualifizierung als Vorzugslast in der Form einer Gebühr.

Die Qualifizierung der Kfz-Abgasabgabe als Beitrag steht entscheidend der Umstand entgegen, daß das Abgabeaufkommen keinerlei bedarfsdeckungspolitische Funktionen erfüllt.

10. Finanzverfassungsrechtlich ist die Kfz-Abgasabgabe in der hier vorgestellten Form daher als wirtschaftslenkende Sonderabgabe zu qualifizieren, deren Gesetzgebungszuständigkeit auf die allgemeine Sachregelungskompetenz der Art.70 ff. GG zu stützen ist.
11. Eine Sonderbelastung der Kfz-Produzenten mit der hier vorgeschlagenen Abgasabgabe widerspricht nicht dem Gleichbehandlungsgebot nach Art.3 Abs.1 GG, da die betroffenen Kfz-Produzenten dem mit der Abgasabgabe verfolgten Zweck der Reduzierung der Kfz-Abgase näher stehen als andere Gruppen oder als die Gesamtheit der Steuerzahler. Aber auch innerhalb der sonderbelasteten Kfz-Produzenten vermag die Abgasabgabe nach dem hier vorgeschlagenen Modell eine gleichheitssatzgemäße Belastung zu gewährleisten.
12. Die Schranken, die unter dem Gesichtspunkt des Art.12 GG der Höhe der Abgasabgabe gesetzt sind, ergeben sich aus den Anforderungen des Übermaßverbots. Insoweit gilt, daß die Abgabe nicht dazu führen darf, daß einem Kraftfahrzeugproduzenten in aller Regel die Grundlage seiner Lebensführung entzogen wird.
13. Art.14 GG wird nach ständiger Rspr. des BVerfG durch die Auferlegung von Geldleistungspflichten nicht verletzt, wenn sie die Betroffenen nicht übermäßig belasten und seine Vermögensverhältnisse nicht grundlegend beeinträchtigen. Angesichts der Sachgerechtigkeit des von der Kraftfahrzeug-Abgasabgabe verfolgten Ziels führt die durch sie ausge-

löst Belastung eines Kraftfahrzeug-Produktionsbetriebs jedenfalls solange nicht zu einem Verstoß gegen Art.14 GG, solange der Kraftfahrzeug-Produzent nicht daran gehindert wird, seinen Betrieb auch künftig wie bisher zu nutzen.

14. Die Ziele der hier untersuchten Kraftfahrzeug-Abgasabgabe decken sich mit den europäischen Umweltschutzvorstellungen.

Es besteht allerdings die Gefahr, daß der innergemeinschaftliche Handel mit Kraftfahrzeugen behindert wird, wenn die Abgasabgabe von nur einem Mitgliedstaat erhoben wird. Deshalb ist es geboten, darauf hinzuwirken, daß die hier vorgeschlagene Kraftfahrzeug-Abgasabgabe in allen Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft einheitlich erhoben wird.

Entwurf eines Gesetzes über die Erhebung einer Abgabe auf Kraftfahrzeugabgase (Kfz-Abgasabgabe)

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

§ 1 Abgabentatbestand

- (1) Für die Inanspruchnahme der Luft durch luftverunreinigende Stoffe, die beim Gebrauch von Kraftfahrzeugen frei werden, wird eine einmalige Abgabe (Abgasabgabe) erhoben.
- (2) Luftverunreinigende Stoffe im Sinne dieses Gesetzes sind folgende Schadstoffe: Kohlenmonoxid, Kohlenwasserstoff, Schwefeldioxid, Stickoxid, Ruß.

§ 2 Bemessungsgrundlage

- (1) Die Abgasabgabe wird nach der Schädlichkeit und der Konzentration der luftverunreinigenden Stoffe, die in einem Prüfverfahren festgestellt werden, bemessen.
- (2) Die Schädlichkeit der einzelnen luftverunreinigenden Stoffe wird in Kostengrößen ausgedrückt, deren Höhe sich danach richtet, in welchem Umfang die einzelnen luftverunreinigenden Stoffe während einer Kfz-Nutzungsdauer von 8 Jahren freigesetzt werden und auf Menschen, Tiere, Pflanzen und andere Sachen nachteilig einzuwirken geeignet sind.

(3) Die Kostengröße beträgt für

Kohlenmonoxid	DM
Kohlenwasserstoff	DM
Schwefeldioxid	DM
Stickoxid	DM
Ruß	DM

(4) Die Abgabenhöhe wird nach folgender Formel ermittelt:

$$A = (K_{G1} \times K) + (K_{G2} \times K) + (K_{G3} \times K) \dots$$

A = Abgabenhöhe

K_G = Kostengröße

K = Konzentration

§ 3 Messung

- (1) Die Art und Konzentration der luftverunreinigenden Stoffe wird durch Messung ermittelt, die im Rahmen der Prüfung zur Erteilung der Betriebserlaubnis für Kraftfahrzeuge gem. § 20 ff StVZO idF vom durch das Kraftfahrt-Bundesamt vorgenommen wird.
- (2) Aufgrund des Meßergebnisses im Prüfverfahren ergeht ein Bescheid an den Antragsteller über die festgestellten Arten der luftverunreinigenden Stoffe und ihre Konzentration sowie über die Höhe der Abgasabgabe für das Einzelfahrzeug.
- (3) Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates das Verfahren zur Durchführung der Messung zu regeln.

§ 4 Entstehung der Abgabenschuld

- (1) Die Abgabenschuld entsteht mit der Erstzulassung eines Kraftfahrzeugs im Geltungsbereich dieses Gesetzes
- (2) Ist nach erfolgter Erstzulassung die Abgabe nach § 9 ganz oder teilweise erstattet worden, so entsteht die Abgabe mit der erneuten Zulassung. Die Abgasabgabe entsteht nicht mehr, wenn für das jeweilige Kraftfahrzeug nach Abzug der erstatteten Beträge insgesamt mindestens die volle Abgabe nach § 2 Abs.4 entrichtet worden ist.

§ 5 Abgabepflichtige

- (1) Abgabepflichtig sind, soweit die Abgasprüfung im Rahmen der Erteilung einer allgemeinen Betriebserlaubnis für Kraftfahrzeug-Typen (§ 20 StVZO) erfolgt
entweder der inländische Hersteller der einzelnen Kraftfahrzeuge des Typs
oder, falls die Kraftfahrzeuge außerhalb des Geltungsbereichs dieses Gesetzes hergestellt sind, derjenige, der sie eingeführt hat (Importeur).
- (2) Gehört ein Kraftfahrzeug nicht zu einem Typ, für den eine allgemeine Betriebserlaubnis nach § 20 StVZO erteilt ist, so ist der Antragsteller der Einzel-Betriebserlaubnis nach § 21 StVZO abgabepflichtig.

- (3) Wird ein Kraftfahrzeug nach erfolgter Erstzulassung im Geltungsbereich dieses Gesetzes abgemeldet und ist die Abgabe ganz oder teilweise nach § 9 erstattet worden, so ist im Falle der erneuten Zulassung derjenige abgabepflichtig, der die erneute Zulassung beantragt.

§ 6 Abgabenfestsetzung

- (1) Das für den Abgabepflichtigen zuständige Finanzamt setzt die Abgasabgabe aufgrund des Meßergebnisses im Prüfverfahren (§ 3 Abs.2) und der nachgewiesenen Zulassung fest. Die für die Zulassung von Kraftfahrzeugen zuständigen Verwaltungsbehörden (Zulassungsstellen) benachrichtigen das zuständige Finanzamt über die Zulassung und über das Meßergebnis.
- (2) Die Verfügung über die Festsetzung der Abgabe ist dem Abgabepflichtigen durch Abgabebescheid bekanntzugeben. Sie soll auch die Berechnung der Abgabe und ihre Grundlagen, eine Anweisung wo und wann die Abgabe zu entrichten ist und eine Belehrung enthalten, welches Rechtsmittel zulässig und bei welcher Behörde einzulegen ist.

§ 7 Fälligkeit

Die Abgasabgabe wird jeweils mit Ablauf des Monats fällig, der dem folgt, in dem die Abgabe festgesetzt worden ist.

§ 8 Ausweispflicht

- (1) Die Abgabepflichtigen nach § 5 Abs.1 sind verpflichtet, bei der Lieferung abgabepflichtiger Kraftfahrzeuge Rechnungen auszustellen, in denen die Abgasabgabe gesondert ausgewiesen ist. Diese Verpflichtung gilt auch für diejenigen Kraftfahrzeughändler, die neue, bisher nicht zugelassene Kraftfahrzeuge an Endabnehmer liefern.

§ 9 Abgabenerstattung

- (1) Wird nachgewiesen, daß ein mit Abgasabgabe belastetes Kraftfahrzeug innerhalb von drei Monaten seit der erstmaligen Zulassung abgemeldet ist, so wird auf Antrag die Abgasabgabe abzüglich entstandener Verwaltungsunkosten in voller Höhe erstattet.
- (2) Nach Ablauf der Frist des Abs.1 wird die Abgasabgabe auf Antrag anteilmäßig erstattet, und zwar bei erfolgter Abmeldung
- innerhalb von zwei Jahren zu $\frac{3}{4}$,
 - innerhalb von vier Jahren zu $\frac{1}{2}$,
 - innerhalb von sechs Jahren zu $\frac{1}{4}$.

§ 10 Abgabengläubiger

Das Aufkommen der Abgasabgabe steht den Ländern zu. Es wird verteilt nach der Anzahl der in den einzelnen Ländern zugelassenen Kraftfahrzeuge.

§ 11 Zweckbindung

- (1) Das Aufkommen der Abgasabgabe darf nach Abzug des Verwaltungsaufwands nur für Maßnahmen der Reinhaltung der Luft zweckgebunden verwendet werden.
- (2) Als Maßnahmen zur Reinhaltung der Luft gelten insbesondere:
 1. Forschung zur Ermittlung und Aufklärung der Ursachen und Folgen der Luftverunreinigung durch Kraftfahrzeug-Abgase.
 2. Forschung und Entwicklung abgasarmer bzw. abgasfreier Kfz-Antriebssysteme.

Die unter Ziff. 1 und 2 genannten Maßnahmen dürfen aus dem Aufkommen der Abgasabgabe nur gefördert werden, soweit sie in von der Kraftfahrzeug-Industrie unabhängigen staatlichen oder staatlich getragenen Einrichtungen betrieben werden.

3. Die Förderung der Herstellung und Erhaltung von Maßnahmen zum Schutz gegen Luftverunreinigungen durch Kraftfahrzeugabgase bei den durch die Abgase Betroffenen.
4. Ausgleich von Schäden, die durch Kraftfahrzeug-Immissionen verursacht sind.

§ 12 Ermächtigung

Die Bundesregierung wird ermächtigt, mit Zustimmung des Bundesrates Rechtsverordnungen zu erlassen über

1. die nähere Bestimmung der in diesem Gesetz verwendeten Begriffe,

2. die Abgrenzung der Abgabepflicht, sowie den Umfang der Ausnahmen von der Abgabepflicht und Abgabenermäßigungen, soweit dies zur Wahrung der Gleichmäßigkeit der Abgabenbelastung und zur Beseitigung von Unbilligkeiten in Härtefällen erforderlich ist,
3. die Zuständigkeit für die Erhebung der Abgabe,
4. das Abgabeverfahren, insbesondere das Verfahren bei der Einzelzulassung, beim Einzelimport und -export von Kraftfahrzeugen, sowie die Behandlung der Fälle, in denen durch nachträgliche Maßnahmen das Abgasverhalten eines Kraftfahrzeugs wesentlich verbessert worden ist,
5. die Art und Zeit der Abgabentrachtung.

§ 13 Berlin Klausel

Dieses Gesetz gilt nach Maßgabe des § 13 Abs.1 des Dritten Überleitungsgesetzes vom 4. Januar 1952 (BGBl. I, S.1) auch im Land Berlin. Rechtsverordnungen, die aufgrund dieses Gesetzes erlassen werden, gelten im Land Berlin nach § 14 des Dritten Überleitungsgesetzes.

§ 14 Beendigung der Abgabepflicht

Dieses Gesetz tritt außer Kraft, wenn nicht innerhalb von sieben Jahren nach Inkrafttreten dieses Gesetzes auch die Abgase aus gewerblichen Betrieben und dem Hausbrand einer der vorliegenden Belastung entsprechenden Geldleistungspflicht unterstellt werden.

§ 15 Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am in Kraft.

LEBENS LAUF

Ich bin am 4. Dezember 1947 als Sohn der Eheleute Georg und Johanna Korte in Nikolausdorf, Kreis Cloppenburg i.O., geboren.

Nach dem Besuch der Volksschule in Nikolausdorf und des Gymnasiums in Cloppenburg, legte ich im Jahre 1967 das Abitur ab.

Ab Wintersemester 1967/68 studierte ich Jura in Freiburg, Kiel und Münster. Die Erste juristische Staatsprüfung bestand ich am 14. Dezember 1972 in Freiburg. Ab Januar 1973 war ich als wissenschaftliche Hilfskraft und als wissenschaftlicher Angestellter bei Professor Dr. Bullinger an der verwaltungsrechtlichen Abteilung des Instituts für öffentliches Recht der Universität Freiburg tätig.

Nach Ableistung des juristischen Vorbereitungsdienstes in Freiburg, legte ich am 16. Juni 1976 die Zweite juristische Staatsprüfung in Stuttgart ab.

Danach war ich abermals als wissenschaftlicher Angestellter bei Professor Dr. Bullinger bis zum Oktober 1977 tätig. Seit November 1977 stehe ich im Dienst der Steuerverwaltung des Landes Baden-Württemberg.



